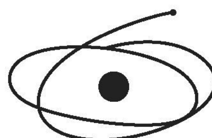
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XVI nº 61-62 1973



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*

RBPI

Ano XVI nº 61-62 Janeiro-Junho 1973

ARTIGOS

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Fundado em 1954

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais é uma associação cultural independente, sem fins lucrativos, mantida por contribuições de seus associados, doações de entidades privadas e subvenções dos poderes públicos. É seu objetivo promover e estimular o estudo imparcial dos problemas internacionais, especialmente dos que interessam à política exterior do Brasil.

PRAIA DE BOTAFOGO, 186

RIO DE JANEIRO, RJ — BRASIL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Esta revista foi impressa
nas oficinas gráficas da
Editora **Vozes** Limitada
Rua Frei Luís, 100
Petrópolis, Estado do Rio
de Janeiro, Brasil.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

VOL. XVI — 1º Semestre de 1973 — Nºs 61/62

A **Revista Brasileira de Política Internacional,** editada trimestralmente pelo **Instituto Brasileiro de Relações Internacionais,** sob a orientação de seu Conselho Curador, não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental nem se filia a organizações ou movimentos partidários. As opiniões expressas nos estudos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores.

Diretor:

CLEANTHO DE PAIVA LEITE

Secretário:

CEZAR C. HAROUCHE

Direção e Administração:

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 — TEL.: 246-9542

Rio de Janeiro, RJ — BRASIL

Assinatura anual: Cr$ 30,00 — Para o exterior: US$ 12,00

Número avulso: Cr$ 15,00 — Para o exterior: US$ 6,00

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

VOL. XVI — 1st Semestre 1973 — Numbers 61/62

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

ENDEREÇO/ADDRESS

Biblioteca

Praia de Botafogo, 186

Rio de Janeiro, RJ — BRASIL

Solicita-se Permuta

Exchange is requested

ASSINATURAS

Brasil: Cr$ 30,00 — Foreign Countries: US$ 12,00

Número Avulso: Cr$ 15,00 — Single number: US$ 6,00

PARTICIPAÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NO COMÉRCIO INTERNACIONAL: ENTRAVES À EXPANSÃO

Ronaldo Costa

Em 1965 e 1970, o valor total do comércio mundial subiu de 165 bilhões de dólares para 278 bilhões de dólares. Em termos reais o incremento foi superior a 35%.

Essa rápida expansão se deve, sobretudo, a três fatores:

— as políticas domésticas de pleno emprego seguidas pela maioria dos países industrializados;

— ao avanço tecnológico, com a introdução contínua de novos produtos;

— a liberalização do intercâmbio.

Todos os três fatores tenderam a reforçar a integração econômica entre os países industrializados e a conseqüente expansão de seu comércio recíproco.

Assim, por exemplo, as políticas nacionais de pleno emprego dos países industrializados tiveram, como corolário, políticas agrícolas protecionistas, que afetaram sobremaneira o acesso de produtos primários de países em desenvolvimento aos mercados de nações industrializadas.

O avanço tecnológico, além de constituir a melhor utilização das matérias-primas, isto é, o aumento de seu rendimento industrial que leva à retração da demanda, levou também à substituição de produtos tradicionais por sintéticos e substitutos. Fibras e borracha são talvez o exemplo mais flagrante.

A liberalização do intercâmbio se processou dominantemente em relação aos produtos industrializados dos países desenvolvidos, dadas as já referidas políticas agrícolas protecionistas. Por este e outros motivos, nos últimos dez anos a participação de produtos manufaturados no comércio internacional subiu de 65% para 75%, em detrimento da participação dos produtos agrícolas e matérias-primas, principal fonte de divisas dos países em desenvolvimento.

Durante o século XIX e na primeira metade do atual, havia uma divisão do trabalho entre as nações que conseguia ser dinâmica para ambas as partes: as economias dos países desenvolvidos e em desenvolvimento eram complementares. As primeiras supriam produtos manufaturados, e as segundas matérias-primas industriais e alimentos.

Tal esquema conseguia ser dinâmico principalmente porque o pólo econômico de então, a Inglaterra, havia quase abdicado de seu setor primário que foi tomado, principalmente, numa fase inicial pelos Estados Unidos, mas também pelo Canadá, pela Austrália, Argentina, Uruguai, certas regiões do Brasil e outros países do mundo.

Nos últimos tempos, com a passagem do pólo dinâmico para os Estados Unidos, e mais recentemente, a repartição entre este e os países da Comunidade Econômica Européia — o Mercado Comum Europeu — economias com altíssimo grau de auto-suficiência, o panorama alterou-se. Foi mantido o esquema de repartição antiga do trabalho entre as nações — manufaturados de um lado, produtos primários de outro — mas agora sem seu antigo dinamismo.

Esta perda de dinamismo deve-se também ao grande crescimento demográfico das nações em desenvolvimento, que as obriga a diversificar sua economia recorrendo principalmente à industrialização, para prover emprego. Este processo encontra-se dificultado pela:

— saturação dos níveis de consumo, em muitos países industrializados, de numerosos produtos primários, dados os padrões de níveis de vida já atingidos, e pela

— agricultura protegida dos países industrializados, o que restringe mercados que já sofriam o efeito da competição de sintéticos e substitutos produzidos por uma tecnologia avançada.

A diminuição da demanda relativa por bens primários levou ao gradual debilitamento do comércio desses produtos, em particular no valor e volume das exportações dos países em desenvolvimento. Verifica-se em quase todos os produtos primários grandes flutuações de preços.

Às tendências que tornaram vulnerável o comércio dos produtos primários dos países em desenvolvimento, somam-se medidas internas dos países desenvolvidos visando à diminuição de seu consumo, como, por exemplo, forte taxação fiscal. Fatos como este diminuem a receita dos países em desenvolvimento e tornam ainda mais vulnerável o comércio de seus produtos, pois, acentuando a retração do consumo, pioram a situação de superprodução em que grande parte deles se encontra.

A estes fatos associam-se também a diminuição da participação do comércio de produtos primários no cômputo global do comércio internacional e a crescente participação dos países desenvolvidos no comércio inter-

nacional desses produtos. Evidencia-se assim, a marginalização dos países em desenvolvimento no processo de expansão ao comércio internacional: entre 1965 e 1970, a média do crescimento do seu comércio atingiu uma taxa de 8% ao ano, contra 15% para os países desenvolvidos tomados em conjunto.

Tudo isto é agravado pela deterioração das relações de troca em detrimento dos países em desenvolvimento, isto é, o preço dos produtos primários que exportam tende a cair em relação ao preço das manufaturas que importam.

Feitas essas considerações sobre as exportações de produtos primários dos países subdesenvolvidos, vejamos agora, rapidamente, os problemas relativos a suas exportações de manufaturas.

O principal reside nas desvantagens competitivas das indústrias nascentes, problema freqüentemente encontrado pelos países em desenvolvimento, que decorre em primeiro lugar do seu reduzido mercado interno, o que impede economias de escala, ou seja, o barateamento da produção decorrente da produção em largas quantidades. Agrava-se este fato pela necessidade usual de importar — e pagar — tecnologia e capital (que, mesmo se nacional, tende a ser obtido a preço relativamente mais elevado), assim como pela carência de capacidade empresarial e mão-de-obra especializada.

Quando, como também ocorre freqüentemente, as indústrias nascentes tentam superar o problema da escala reduzida de seu mercado interno através da exportação, pois possuem nestes casos reais vantagens comparativas na produção, encontram novos obstáculos, derivados agora quer de proteção para a indústrias infantes similares, quer das restrições impostas pelos setores industriais de países com indústrias já desenvolvidas, mas sem condições de concorrer economicamente. A indústria têxtil é o melhor exemplo dessa situação. Se houvesse uma distribuição nacional de recursos, no plano mundial, ela estaria concentrada em alguns países subdesenvolvidos da Ásia e da América Latina e no Japão e Hong-Kong, já que o principal componente do custo do produto é a mão-de-obra.

Portanto as possibilidades de concorrência dos países em desenvolvimento ficam, em vários casos anuladas por práticas restritivas ao comércio de manufaturas, que se configuram em tarifas altas de caráter protecionista, em restrições quantitativas (isto é, importações limitadas e certas quotas anuais, por medidas fiscais e cambiais), em especificações excessivas ou demasiadamente minuciosas, tanto de classificação dos diferentes produtos como das medidas relativas a sua higiene, e na proibição pura e simples da importação quando exista similar nacional.

Outras modalidades de práticas comerciais restritivas se configuram nos contratos de licenciamento de patentes e de assistência técnica para transferência de tecnologia. Tais práticas constituem grave empecilho à expansão da exportação de produtos manufaturados pelos países adquiren-

tes da tecnologia. Acresce ainda o fato de que, também no comércio de manufaturas, manifesta-se a deterioração dos termos de intercâmbio, uma vez que o preço desses produtos tende a crescer mais rapidamente na razão direta do aumento de seu "conteúdo tecnológico". A deterioração afeta, portanto os termos de troca de países que exportam manufaturas simples e importam bens mais sofisticados.

Finalmente, nesta caracterização sumária do comércio internacional vejamos o que se passa no setor dos transportes em relação aos países subdesenvolvidos. Sobressaem as práticas restritivas das conferências de fretes, de profunda conseqüência para os países de menor resistência econômica ou com marinhas mercantes inadequadas. A importância desta questão pode ser avaliada se se tiver em conta que o frete representa 10 a 15% do preço final das mercadorias comercializadas internacionalmente.

As conferências de fretes não são mais que oligopólios, reuniões de grandes armadores que estabelecem cifras que servem aos interesses de suas companhias ou seus países, mas não necessariamente dos usuários dos serviços. Não seria exagero, até qualificar as conferências de fretes como um dos resquícios do colonialismo, que tende a preservar o *statu quo* no campo do transporte marítimo. Já que nem todos transportadores são admitidos nas conferências, os conceitos de liberdade dos mares, de escolha ou de iniciativa — freqüentemente alardeados neste campo — não são aplicáveis. Pelo contrário, forte discriminação contra muitos dos usuários dos serviços, principalmente tratando-se de países em desenvolvimento. A título meramente exemplificativo, lembre-se que o cacau brasileiro chegaria mais barato aos portos do Caribe se embarcados via Holanda; recorde-se também, por duas ocasiões em período recente, armadores brasileiros tiveram negado seu pedido de admissão à Conferência de Fretes Japão-África do Sul, admissão indispensável à operação econômica de suas linhas para o Extremo Oriente.

Depois de analisado o comércio internacional segundo a ética dos países subdesenvolvidos, a que conclusões chegar com a constatação:

— da deterioração dos termos de intercâmbio dos países subdesenvolvidos;

— do crescimento menos dinâmico do comércio internacional de produtos primários;

— das flutuações temporárias dos preços de produtos primários;

— das desvantagens competitivas das indústrias nascentes;

— das políticas agrícolas protecionistas dos países desenvolvidos;

— das práticas comerciais restritivas ao comércio de manufaturas;

— das medidas internas restritivas ao consumo de produtos de base em países desenvolvidos e

— das práticas restritivas das conferências de fretes.

De início vejamos as conseqüências econômicas concretas.

Em primeiro lugar, o que se poderia qualificar de "comportamento perverso" do comércio internacional, isto é, de contribuir principalmente para a expansão das economias avançadas. A perda dos países em desenvolvimento deriva-se tanto do declínio, pelo menos em termos relativos do volume exportado, quanto de preços. Em 1969, por exemplo, os países em desenvolvimento exportaram em conjunto 38,6 bilhões de dólares, isto é, mais de 5 bilhões a menos do que em 1968. Note-se que a perda do poder de compra dos países em desenvolvimento não tem como causa exclusiva o declínio dos preços de seus produtos de exportação; não menos importante é o gradual aumento aos preços das manufaturas que importam. Isto significa nada mais, nada menos, que os países em desenvolvimento estão pagando pelo processo inflacionário vigente nas nações industrializadas.

A segunda conclusão é que o crescimento insuficiente do comércio internacional dos países em desenvolvimento leva-os a depender de outras fontes de divisas. que na prática se traduzem em crescente endividamento externo. O pagamento da dívida externa absorve parcelas cada vez maiores da sua receita de exportação, que como vimos, deveria ser preferivelmente, empregada como meio próprio para o desenvolvimento de suas economias.

A terceira conclusão é a de que a chamada ajuda externa aos países em desenvolvimento é neutralizada, em grande parte, pela deterioração dos termos de intercâmbio. Estima-se que no período de 1960 a 1967, a perda líquida dos países em desenvolvimento ocasionada pela queda dos termos de troca foi de 17,2 bilhões de dólares, ou seja, 42% da ajuda externa que receberem no mesmo período.

A conclusão mais geral, a que mais diretamente poderá nortear os princípios básicos da política econômica brasileira exterior, é a de que o comércio internacional em sua estrutura atual não se está constituindo, para os países subdesenvolvidos, num fator dinâmico para seu desenvolvimento econômico. Ao contrário, caso persistam as atuais tendências, é mais do que possível que a distância que separa, em termos de desenvolvimento econômico, os países do Norte do Mundo e os do Sul, se torne definitiva, e, o que pior, aumente cada vez mais.

O BRASIL
E O MERCADO INTERNACIONAL DE FIBRAS DURAS

Sergio Bath

Das três principais fibras duras que entram no comércio internacional o sisal, produzido no Brasil e na África, é a mais importante. Sua participação relativa nesse comércio subiu de 49% no período 1935/1938 para 79% em 1957/1961. Hoje, esse índice é de aproximadamente 82%.

A fibra da *agave sisalana*, que dá muito bem no Nordeste brasileiro (especialmente na Bahia e na Paraíba), adquiriu assim gradualmente posição de preeminência *vis-à-vis* o abacá, das Filipinas, e o henequen, produzido na península do Iucatã, no México.

A produção mundial de sisal foi de 629.000 toneladas em 1970, e de 590.000 toneladas em 1971, aproximadamente. A produção brasileira foi de cerca de 205.000 toneladas em 1970 e 210.000 toneladas em 1971. Em 1970, exportamos umas 150.000 toneladas de fibra, e mais 15.000 toneladas de manufaturados de sisal.

Outros grandes produtores são: Tanzânia (durante muito tempo o maior produtor mundial; atualmente é o segundo, vindo logo após o Brasil), Quênia, Portugal (Angola e Moçambique), Madagascar.

Grandes importadores são: França, Reino Unido, Estados Unidos da América, Alemanha, Bélgica, Holanda, Portugal (metropolitano).

O Governo norte-americano mantém consideráveis reservas estratégicas de fibras duras, estoques que são às vezes reduzidos, ou renovados, mediante vendas. Essas vendas, precedidas de consultas com os países interessados, podem causar perturbações sérias no mercado.

O sisal é empregado tradicionalmente na produção de: cordas de cordéis; tapete rústicos; enchimentos; fios para enfardar feno ou palha (*baler twine*). Utiliza-se também o sisal para o fabrico do papel.

O consumo está concentrado especialmente nos grandes países industrializados, sendo de modo geral pequeno o consumo interno dos países produtores.

Como acontece com a maior parte dos produtos agrícolas, os preços do sisal sofrem flutuações freqüentes, que perturbam a estabilidade da produção e do comércio. Quando os preços aumentam, isto incentiva os esforços dos produtores, provocando, algum tempo depois, excesso de oferta — que vai, por sua vez, deprimir o preço. Com os preços baixos, uma

parte dos produtores transfere seus esforços para outras atividades, o que resulta em escassez de sisal, outra vez preços elevados — e em conseqüência um avanço dos sucedâneos sintéticos, como o polipropileno, que competem com as fibras naturais.

A queda dos preços, a partir de 1965, levou à criação, na FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura), de um Grupo de Estudos sobre Fibras Duras, órgão ancilar do Comité de Produtos de Base da Organização, e ao estabelecimento, em 1968, de um acôrdo informal de exportadores. Já em novembro de 1955 o Governo das Filipinas havia sugerido, na Conferência da FAO daquele ano, que se concertasse uma série de medidas visando à estabilização do mercado de fibras duras. Em resposta, a Conferência solicitou ao Comitê de Produtos de Base (CCP) que considerasse essa proposta. Por fim, em março de 1963, promoveu-se uma reunião *ad hoc* dos países interessados, a qual, entretanto, não produziu grandes resultados.

Como os preços se deteriorassem muito a partir de 1965, uma segunda reunião *ad hoc* foi promovida pela FAO, em abril de 1966, e dela nasceu o Grupo de Estudos de Fibras Duras, estabelecido formalmente pelo Comitê de Produtos de Base em junho de 1966. O Grupo reuniu-se pela primeira vez em setembro de 1966.

Entrementes, os preços continuavam a cair. Em julho e setembro de 1967 o Grupo novamente se reuniu, e dessas reuniões resultou um acordo informal, baseado em quotas de exportação de sisal e henequen, com o objetivo de estabilizar os preços e disciplinar o comércio internacional desses produtos.

O Grupo estabeleceu ainda preços indicativos para o sisal, o henequen e o abacá; estudou as perspectivas e tendências do mercado dessas fibras; o problema apresentado pela competição dos sintéticos; as medidas de promoção do consumo; os usos inovadores das fibras. Compilou estatísticas e promoveu investigações técnicas e avaliações econômicas dentro do seu campo de competência.

O Brasil é membro ativo do acordo informal e do Grupo da FAO — que hoje se chama Grupo Intergovernamental sobre Fibras Duras — cuja próxima reunião terá lugar em Mérida, no México (centro da zona produtora de henequen), em janeiro de 1973.

Na Nona Sessão do Subcomitê Consultivo do Grupo, em maio de 1971, foi estabelecida quota global de exportação, para o sisal e henequen, de 605.000 toneladas, assim distribuída:

Tanzânia	185.000 t
Brasil	155.000 t
México	86.000 t
Portugal	81.000 t
Quênia	50.000 t

Zona Franca	25.000 t
Haiti	19.000 t
Taiwan	3.000 t
Indonésia	1.000 t

Naquela oportunidade, o Grupo decidiu corrigir a situação de inferioridade da quota brasileira, que tinha sido um "pecado original" do acordo. Assim, o contingente reservado ao Brasil foi o único a ser ampliado, de 130.000 toneladas para 155.000 toneladas.

O sistema de produção no Brasil — com milhares de pequenas unidades, em geral familiares, trabalhando os campos de sisal, torna difícil o controle do fluxo produtivo. Assim, as exportações têm de ser administradas pela autoridade de exportação, a CACEX, que estabelece preços mínimos e autoriza cada operação de venda para o exterior. Na África a situação é, em geral, bem diversa, com unidades produtivas maiores — o que permite melhor disciplina do escoamento da produção.

A partir de 1971 o Grupo passou a realizar também sessões especiais sobre fibra de coco — produto que, para o Brasil, tem importância menor. (Desde 1969 o Grupo se vinha interessando por essa fibra).

Segundo uma avaliação feita pelo Comitê de Produtos de Base, 27 países têm participação, em média, das Sessões do Grupo e do seu Subcomitê Consultivo. Nessas reuniões estão representados os países responsáveis por 90% da produção mundial de fibras duras, e quase 100% da exportação global. Entre os principais importadores, têm faltado apenas a China e a União Soviética (que não são membros da FAO, a Tchecoslováquia e a Iugoslávia, cada um deles representando cerca de 1,5% das importações mundiais.

O Brasil tem colaborado regularmente com o Grupo Intergovernamental, prestigiando-o e defendendo o acordo informal. Nosso país se faz representar nas Sessões do Grupo pelo Representante residente junto à FAO, funcionários do Itamaraty, da CACEX, representantes do setor sisaleiro da Bahia e da Paraíba.

O acordo é um exemplo interessante de contingenciamento flexível e informal, operando onde um acordo convencional dificilmente poderia ser instituido.

De fato, qualquer tentativa de disciplinar rigidamente o mercado poderá trazer mais dificuldades do que soluções para os problemas do sisal e do henequen. A variedade dos tipos existentes e as relações mútuas de demanda e preço entre esses tipos constituiriam apenas um dos muitos fatores que entravariam o funcionamento prático de um mercado internacional estritamente administrado.

Daí o nosso cuidado em evitar a elevação do acordo informal ao *status* de esquema inflexível. Um arranjo desse tipo, por outro lado, tenderia a "congelar" a repartição do mercado consumidor entre os atuais produtores, independentemente das respectivas condições de preço e qualidade, e das

tendências da produção de cada um. Seria um *approach* conservador e perigosamente irrealista.

Ao examinar a distribuição das exportações de qualquer produto, e o grau de participação no mercado de cada produtor, não nos devemos situar como um fotógrafo diante de cena estática. Muito pelo contrário, só uma visão dinâmica poderá apreender as tendências do presente, que vão amanhã fazer-se realidade, configurar o mercado.

Alguns observadores não compreenderam bem a recente tendência para o aumento das exportações brasileiras, interpretando-a quiçá como tentativa de ampliar as vendas brasileiras, sem considerar os problemas de preço e de estabilidade comercial. Na verdade, esses observadores muitas vezes defendiam — talvez sem o perceber bem — um "retrato" da situação sisaleira cuja validade no tempo estava inexoravelmente comprometida.

Por outro lado, embora o Brasil esteja exportando muito sisal, e possa continuar a fazê-lo, não deveríamos "apostar" nesse produto, cujo consumo internacional está limitado pelas dimensões naturais de um mercado flutuante, e pela competição crescente dos sintéticos.

É verdade que este ultimo fator restritivo tem sido exagerado: de fato, desde que os preços se mantenham em nível não excessivamente elevado, e havendo regularidade de fornecimento e boa qualidade do produto, o sisal com toda probabilidade continuará a ser utilizado preferentemente aos sintéticos. A crescente sensibilidade para o contrôle da poluição pesa em favor das fibras naturais, mais facilmente degradáveis. Contudo, exageros à parte, a competição real e potencial dos sintéticos é uma presença que tem de ser levada em conta.

À medida que passamos a ocupar um lugar cada vez mais importante como produtores e exportadores da fibra, torna-se necessário planejar nossa produção, dirigindo-a crescentemente para o mercado interno.

Nesse sentido, têm grande importância para nós as pesquisas sobre os usos alternativos do sisal, que a FAO — através do Grupo Intergovernamental de Fibras Duras — promove e divulga. Informações sobre essas pesquisas, com sugestões concretas de utilidade para as indústrias, podem ser obtidas através da Divisão de Produtos de Base do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a FAO têm considerado a possibilidade de criar um centro internacional de pesquisas sobre o sisal. Infelizmente, até aqui essa idéia não prosperou suficientemente. É uma pena, pois um centro desse tipo poderia contribuir bastante para a abertura do leque de aplicações industriais do sisal, com benefício para todos os produtores.

Visto o problema sob o ângulo da produção, a afirmativa de que não há alternativa econômica para o sisal, nas regiões produtoras brasileiras, deve ser examinada com todo cuidado. Essa é uma assertiva de modo geral procedente, em termos genéricos. Contudo, é possível que um exame atento,

tendências da produção de cada um. Seria um *approach* conservador e perigosamente irrealista.

Ao examinar a distribuição das exportações de qualquer produto, e o grau de participação no mercado de cada produtor, não nos devemos situar como um fotógrafo diante de cena estática. Muito pelo contrário, só uma visão dinâmica poderá apreender as tendências do presente, que vão amanhã fazer-se realidade, configurar o mercado.

Alguns observadores não compreenderam bem a recente tendência para o aumento das exportações brasileiras, interpretando-a quiçá como tentativa de ampliar as vendas brasileiras, sem considerar os problemas de preço e de estabilidade comercial. Na verdade, esses observadores muitas vezes defendiam — talvez sem o perceber bem — um "retrato" da situação sisaleira cuja validade no tempo estava inexoravelmente comprometida.

Por outro lado, embora o Brasil esteja exportando muito sisal, e possa continuar a fazê-lo, não deveríamos "apostar" nesse produto, cujo consumo internacional está limitado pelas dimensões naturais de um mercado flutuante, e pela competição crescente dos sintéticos.

É verdade que este ultimo fator restritivo tem sido exagerado: de fato, desde que os preços se mantenham em nível não excessivamente elevado, e havendo regularidade de fornecimento e boa qualidade do produto, o sisal com toda probabilidade continuará a ser utilizado preferentemente aos sintéticos. A crescente sensibilidade para o contrôle da poluição pesa em favor das fibras naturais, mais facilmente degradáveis. Contudo, exageros à parte, a competição real e potencial dos sintéticos é uma presença que tem de ser levada em conta.

À medida que passamos a ocupar um lugar cada vez mais importante como produtores e exportadores da fibra, torna-se necessário planejar nossa produção, dirigindo-a crescentemente para o mercado interno.

Nesse sentido, têm grande importância para nós as pesquisas sobre os usos alternativos do sisal, que a FAO — através do Grupo Intergovernamental de Fibras Duras — promove e divulga. Informações sobre essas pesquisas, com sugestões concretas de utilidade para as indústrias, podem ser obtidas através da Divisão de Produtos de Base do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a FAO têm considerado a possibilidade de criar um centro internacional de pesquisas sobre o sisal. Infelizmente, até aqui essa idéia não prosperou suficientemente. É uma pena, pois um centro desse tipo poderia contribuir bastante para a abertura do leque de aplicações industriais do sisal, com benefício para todos os produtores.

Visto o problema sob o ângulo da produção, a afirmativa de que não há alternativa econômica para o sisal, nas regiões produtoras brasileiras, deve ser examinada com todo cuidado. Essa é uma assertiva de modo geral procedente, em termos genéricos. Contudo, é possível que um exame atento,

área por área, conduza a soluções alternativas adequadas. Este é um estudo que precisa ser feito.

Mais do que as baixas periódicas dos preços internacionais é a flutuação desses preços que tem influência perniciosa sobre o desenvolvimento econômico das regiões produtoras. Decisões tomadas em Londres e Amsterdam, relacionadas com problemas de produção na África; a venda de estoques acumulados; falhas de suprimento, devidas a circunstâncias políticas e a interferência de especuladores internacionais podem criar dificuldades de comercialização para o Brasil, e imprevistas transferências de recursos, do setor da produção para a comercialização, ou vice-versa.

Daí a responsabilidade que tem o Governo federal de moderar o relacionamento entre o produtor, de um lado, e o exportador, de outro. Permitir a influência plena e direta das forças do mercado internacional sobre o setor sisaleiro é torná-lo mais vulnerável, e arriscar situações de desequilíbrio e crise que, uma vez consumadas, só o Governo poderia remediar. Nesse trabalho permanente de controle e discipilnamento tem grande importância a CACEX, que regula o fluxo das exportações, e o Ministério das Relações Exteriores, que possibilita o acompanhamento das tratativas internacionais sobre fibras duras, especialmente no âmbito da FAO.

A LIBRA ESTERLINA E O SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL

Oto Agripino Maia

A QUESTÃO DA LIQUIDEZ INTERNACIONAL

Tecnicamente, liquidez internacional é o volume de recursos disponíveis em mãos de autoridades monetárias com o objetivo de financiar deficits eventuais de seus balanços de pagamento[1]. Num sentido global, é a soma daqueles recursos que compreendem uma gama variada de fundos oficiais e facilidades e possibilidades de crédito:

a) ouro em poder dos bancos centrais ou autoridades monetárias equivalentes;

b) volumes de moeda de reserva — atualmente dólar e libra esterlina — em poder de não residentes dos Estados Unidos e Grã-Bretanha;

c) acordos de crédito, entre países ou entre países e agências especializadas internacionais;

d) as diversas modalidades de crédito automático e semi-automático concedidas pelo Fundo Monetário Internacional a autoridades monetárias.

Como se disse acima, a liquidez internacional se destina primariamente a financiar deficits de balanços de pagamento, e é, portanto, uma função do comércio internacional, e de políticas econômicas internas impossíveis de alcançar no interior do padrão-ouro clássico, ou seja, o sistema ideal em que os deficits de balanço de pagamento, ao determinarem exportações de ouro pelo país deficitário, promoveriam a retificação do fluxo comercial e o reequilíbrio do mesmo.

A liquidez entre países se transforma num *problema* quando as distorções que se refletem em deficits comerciais, e que se busca acomodar por períodos de tempo mais ou menos certos e curtos, não são corrigidas e se projetam no comércio extrafronteiras de uma maneira indesejavelmente constante. Para a retificação e eventualmente a institucionalização desses desequilíbrios se desenvolveu o conjunto de métodos e instituições constitutivos do sistema internacional de pagamentos.

O fluxo crescente do comércio mundial somado à mediatização e complicação progressivas dos atos de comprar e vender no mercado mundial

(acordos de comércio, concessão de linhas de crédito, expansão dos fluxos de capital migratório, etc.) determinaram ao longo dos últimos decênios um crescmento do volume das reservas destinadas à liquidação de saldos e à cobertura de posições financeiras internacionais.

A segunda metade da década de 60 foi marcada por preocupações práticas e doutrinárias sobre a suficiência do volume de liquidez existente. Os debates em torno do assunto resultaram na criação, em 1969, dos Direitos Especiais de Saque, forma especial de liquidez que será descrita na parte relativa ao Fundo Monetário Internacional. Em nossos dias, contudo, embora persista um "problema" de liquidez internacional, este é de natureza diversa, prevalecendo inclusive, ainda que em regime de distribuição desigual, uma relativa abundância de meios de pagamento.

O volume, a composição e a distribuição desses recursos, moeda conversível, ouro ou opção de crédito estão intimamente ligados à estrutura e funcionamento das instituições que os administram em nível internacional, e que serão apreciadas adiante.

O SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL

O atual sistema monetário ocidental repousa sobre fundamentos lançados, ao findar da Segunda Guerra Mundial, na cidade norte-americana de Bretton Woods, onde se reuniram quarenta e quatro países para reorganizar em bases institucionais o sistema monetário internacional, em colapso desde a suspensão do padrão-ouro durante os anos da Grande Depressão.

O sistema estabelecido em 1944 pela conferência de Bretton Woods, e vigente até o dia 15 de agosto passado, pode ser definido como um "gold exchange standard system", que estabelece solidariamente o ouro e o dólar como unidades básicas de valor, à razão de 35 dólares por onça de metal. As demais moedas têm a sua correspondência metálica aferida através do dólar, que constitui assim o "guichê" através do qual elas se relacionam com o ouro e têm o seu valor externo quantificado. Foi este o guichê que o presidente Nixon fechou inesperadamente em 15 de agosto, com a suspensão da conversibilidade do dólar em ouro, em vigor havia mais de vinte e cinco anos.

Antes de passarmos ao estudo do Fundo Monetário Internacional, principal organização resultante de Bretton Woods e centro do sistema monetário ocidental (inclua-se na designação o Japão e outros países "orientais" integrados no universo capitalitsa), seria útil rever em rápidas pinceladas o "meio circulante" internacional, ou seja, as moedas que vêm desempenhando o papel de veículo de troca e unidade básica de reserva.

Como se disse anteriormente, os saldos de balanço de pagamento entre países são liquidados em ouro, em moedas nacionais ou através de arranjos de crédito, estes últimos assumindo uma gama variadíssima de formas.

A liquidação de saldos em ouro foi adotada em escala mundial até o início da Primeira Guerra Mundial, quando os pagamento em metal foram suspensos e realizadas maciças desapropriações entre as nações belingerantes. A sua utilização vinculava-se ao sistema monetário do padrão-ouro ("gold standard"), em que o meio circulante dos diferentes países era em teoria plenamente "metalizável", ou seja, conversível em ouro.

Mesmo após o seu colapso, o padrão-ouro continuou a exercer um considerável fascínio sobre o espírito das autoridades financeiras das nações industrializadas, por força das virtudes reguladoras que lhe eram atribuídas. Essa crença repousava na teoria clássica do seu funcionamento: países de balanços de pagamentos deficitários são forçados a exportar ouro no montante da dívida contraída, deflacionando a economia e inflacionando a do parceiro superavitário. O resultado seria o reequilíbrio do fluxo comercial, decorrente da inversão da demanda em ambos os países.

Esta visão simplista e idealizada do "gold standard" foi oficialmente reafirmada na Grã-Bretanha pelo "Relatório Cunliffe", de 1918, e serviu de fundamento às justificações teóricas que levaram à sua readoção em 1925/6. O sistema nunca teve, em verdade, o caráter automático e harmonioso que lhe atribuiam os seus defensores. Ignoravam eles o alto grau de administração exercido sobre o mesmo pelo Banco da Inglaterra e, um pouco mais tarde, pela Alemanha e França ao longo do século dezenove. O sistema viria a entrar novamente em colapso no período 1931/33, para dar lugar ao "gold exchange system", finalmente estabelecido em 1944.

Ainda em nossos dias ocorre a liquidação de débitos internacionais em ouro. Ela se processa, contudo, exclusivamente entre bancos centrais e organismos financeiros multilaterais. Os movimentos — físicos ou contábeis — do metal observados atualmente se fazem em geral vinculados a operações especiais de crédito.

OS BLOCOS MONETÁRIOS

A liquidação de deficits em *moeda nacional* se torna possível quando ela é aceitável pelo país credor, o que em geral significa que existe para ela demanda naquele, ou em um terceiro país. A seleção dessas moedas se faz por um processo histórico mais ou menos longo, com base no peso relativo e na influência e penetração internacional das economias dos países emitentes. Atualmente pode-se falar de quatro *blocos monetários* mundiais, ou seja, quatro áreas geográficas ou econômicas em que a aceitação de uma moeda nacional é mais ou menos geral. Êstes seriam: área do dólar, área do esterlino, zona do franco e bloco socialista. A estrutura e funcionamento de cada uma dessas áreas varia bastante. Em alguns casos são limitadas geograficamente, em outros prevalece como elemento comum apenas a moeda em que são financiadas as transações externas.

O bloco socialista, de rígida configuração espacial, tem as suas trocas internas reguladas por acordos bilaterais e por um rudimentar sistema de compensação dos saldos. As suas relações comerciais com o resto do mundo se fazem via de regra através de acordos bilaterais (veja-se o caso brasileiro com países do leste europeu), com os saldos às vêzes compensador em ouro ou em moedas conversíveis. Os países da área socialista não participam do Fundo Internacional ou das instituições e arranjos multilaterais ancilares do sistema monetário ocidental (Arranjos de Basiléia, Grupo dos Dez, etc), e conseqüentemente só o afetam de maneira indireta e episódica.

A rigor, não se pode falar de uma *área do dólar,* dado que esta moeda, mercê da sua penetração, aceitação mundial e do seu caráter oficial (até 15 de agôsto de 1971) de medida de valor, não tem a circulação limitada a nenhuma área em especial do sistema. "Área do dólar" designaria, em sentido lato, uma realidade de natureza mais econômica que monetária, e escaparia aos limites deste estudo.

A *zona do franco,* de importância financeira reduzida, é no entanto a mais formalizada de todas as áreas monetárias. Compõe-se da França, países árabes francófones (Marrocos, Tunísia e Argélia), países da África Negra de colonização francesa e territórios franceses do Caribe e Oceania. A base histórica da zona do franco é, portanto, o império colonial francês. A formalização do bloco se faz através de um esquema associativo entre os bancos centrais da França e dos demais membros, com as reservas dos mesmos sendo convertidas em francos metropolitanos, em conta corrente com o Tesouro francês. Os bancos centrais dos países periféricos podem sacar a descoberto sobre esta conta corrente, pagando sobre o "overdraft" juros moderados que vão de 2 a 2,5 por cento ao ano. O resíduo colonial mais evidente no sistema é o fato de que o lastro das moedas nacionais dos países membros da África Equatorial (reunidos no Banco Central dos Estados Africanos Ocidentais e no Banco Central dos Estados da África Equatorial e Camarões) é constituído pelo saldo da sua conta corrente em Paris.

A *área do esterlino* será examinada adiante, ao iniciar-se o estudo dos papéis e características da libra esterlina.

AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MUNDIAIS: O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

O Fundo Monetário Internacional foi estabelecido em Bretton Woods em 1944, tendo começado a operar em 1947, como uma agência especializada das Nações Unidas.

O pano de fundo teórico do Fundo foi substancialmente constituído pelos planos elaborados por Lord Keynes pelo economista norte-americano Harry D. White para a reunião de Bretton Woods, ambos preconi-

zando a criação de um "banco central internacional" capaz de emitir moeda internacional e controlar operações de crédito entro os diversos bancos centrais nacionais. Os projetos não chegaram a ser discutidos em detalhe, tendo o FMI, incorporado dois têrço restante, ou seja, a função de criação de moeda internacional seria parcialmente acrescentado, mais de vinte anos depois, à de "pool" mundial de reservas, sob a forma dos "Direitos Especiais de Saque".

Os países participantes do FMI se comprometem formalmente a evitar contrôles cambiais sobre fluxos de moeda vinculados às transações correntes, e a manter uma paridade fixa para as suas moedas. Uma margem de 1%[2] em cada sentido é oficialmente admitida como flutuação das paridades, embora venha ocorrendo a formalização de ajustes da ordem de 10 até 30 por cento (França em 1957, 1958 e 1969, Reino Unido em 1967, etc.). As paridades fixas, estabelecidas ainda sob o rescaldo da Grande Depressão, que fora precedida por uma série de desvalorizações de fundo competitivo comercial, foram suspensas *de facto* pelas medidas norte-americanas de 15 de agosto de 1971, estando no momento sendo negociada uma fórmula compatível com a nova situação mundial.

O FMI pode ser concebido como um "pool" ou banco cooperativo de depósitos, constituído por subscrições em ouro (25%) e moedas nacionais (75%) dos países membros, calculados com base no peso econômico relativo dos diversos participantes à época da sua criação. Os países com deficits em seus balanços de pagamentos podem, em determinadas condições, sacar sobre o "pool" depositando em troca um montante correspondente em sua moeda nacional. Esses saques são divididos em "fatias" — *tranches* — a que são atribuídos tratamentos diferentes. A primeira fatia, a *gold tranche,* pode ser sacada mais ou menos automaticamente, e corresponde aos 25 por cento iniciais da quota integralizados em ouro. Em seguida, quatro *tranche* adicionais de 25 por cento podem ainda ser utilizadas. A plena utilização da faculdade de endividamento por um país membro leva a uma imobilização de sua moeda em poder do Fundo num montante correspondente a 200 por cento da quota (a subscrição inicial — 75% — mais de 12% de compras de divisas). À medida que progride a utilização das *tranches* complementares, aumenta o grau de fiscalização e exigência do Fundo sobre a política monetária do país devedor. A amortização das retiradas é exigida em geral com prazo de três a cinco anos.

Como já foi mencionado, o Fundo Monetário Internacional não*criava* moeda, embora aumentase o total da liquidez internacional através do "swap" de fundos entre países. Com a instituição dos *Direitos Especiais de Saque,* contudo, foi iniciada a criação de nova moeda de troca. A primeira alocação de "SDRs" ("Special Drawing Rights") foi decidida em 1969, e aplicada em 1º de janeiro de 1970, montando a 9,5 bilhões de dólares. Desse montante, 3,5 bilhões estiveram à disposição dos seus titulares em 1970, distribuindo-se o restante em 1971 e 1972 (3 bilhões em cada período).

A *gold tranche*, denominada pelo Fundo de "Reserve Position in the Fund" é uma possibilidade de crédito incondicional que se soma automaticamente às reservas do país. Os saques adicionais, denominados "Credit Tranche Positions", constituem liquidez condicional, que pode também assumir a forma de empréstimos de "stand-by", em que os fundos permanecem à disposição do país tomador por um tempo determinado. Os SDRs constituem liquidez incondicional, e são alocados proporcionalmente às quotas dos membros (as quotas no FMI foram aumentadas em 1959, 1966 e 1970). Quando um país deseja utilizar SDRs para adquirir moeda conversível, o Fundo designa um país recipiente, que deverá fornecer ao tomador o montante desejado daquela moeda e creditar os SDRs em sua conta no Fundo. Os participantes designados devem ter na prática balanços de pagamentos folgados e créditos não utilizados no Fundo, ou interesse em adquirir SDRs para a liquidação de compromissos especiais. Os SDRs em forma contábil original podem ser utilizados para o pagamento de dívidas ao Fundo, e também negociados entre membros na liquidação de contas bilaterais. Enquanto os empréstimos contraídos mediante depósito em moeda local devem ser recomprados ao Fundo em moeda conversível, a prazo certo, os SDRs não têm, em teoria, prazo de recompra, podendo os detentores de unidades de segunda mão passá-las adiante e assim reciclar a sua liquidez.

De um modo geral, a década de 50 foi marcada por um controle mais ou menos marcado dos pagamentos internacinonais pelo FMI, sob o signo do sistema ouro-dólar estabelecido em Bretton Woods. Durante todo o período, a participação do ouro no cômputo geral da liquidez foi substancial, mantendo-se assim até meados da década de 60. A rápida aceleração do comércio internacional, exigindo meios de pagamento sempre crescentes, e a acumulação do deficit do balanço de pagamentos dos Estados Unidos no exterior, desfizeram aos poucos o equilíbrio e a credibilidade do sistema, com uma expansão desmesurada do montante de dólares em mãos de estrangeiros suprindo as funções de reserva e meio de troca, por um lado, destruindo pelo outro o princípio da conversibilidade estabelecido no após guerra. Este princípio foi inicialmente atingido pela decisão do Tesouro norte-americano de "metalizar" apenas as obrigações monetárias apresentadas para cobrança por bancos centrais estrangeiros, e, em seguida, suspenso pela decisão governamental de suspender *sine die* a conversibilidade do dólar. Em ouro além disso, a produção mundial de ouro revelou-se insuficiente para lastrear os meios internacionais de pagamento na proporção do crescimento do comércio mundial.

Na segunda metade da década de 60, contudo, esboçou-se uma situação de escassez de liquidez, que os países participantes do FMI se apressaram a prevenir através da instituição da moeda internacional virtual representada pelos Direitos Especiais de Saque (SDR). Um exame do Quadro I mostra que, no entanto, de 1969 para 1970, logo após a criação

dos SDRs, operou-se uma expansão sem precedentes da liquidez internacional, por força da acumulação maciça de reservas em moeda conversível. O responsável pelo fenômeno foi o deficit comercial norte-americano, acumulando dólares em mãos de países fornecedores de bens industrializados, serviços e, em menor escala, produtos primários. No mesmo período as reservas em esterlino permaneceram estagnadas.

Quadro I

LIQUIDEZ INTERNACIONAL

Posições de fim de ano
(Em milhões de dólares)

	1962	**1963**	**1964**	**1965**	**1966**
Reservas [1]	63.135	66.555	68.840	70.830	72.420
Ouro	39.280	40.220	40.840	41.855	40.905
"Gold Tranche"	3.795	3.940	4.155	5.376	6.330
Moeda conversível	20.065	22.395	23.850	23.605	25.180
SDRs	—	—	—	—	—
	1967	**1968**	**1969**	**1970**	**1971**
Reservas [1]	74.140	77.005	81.300	91.945	98.724 [3]
Ouro	39.505	38.935	39.130	37.180	36.870 [2]
"Gold tranche"	5.748	6.488	6.726	7.286	6.912 [2]
Moeda conversível	28.885	31.570	31.885	43.945	48.720 [3]
SDRs	—	—	—	3.123	5.882 [2]

Fonte: *"International Financial Statistics"*, julho de 1971, Fundo Monetário Internacional.

Pelo quadro anterior observa-se que a liquidez internacional no decênio 1962/71 sintetizada na rubrica "Reservas" (ouro, "gold tranches", SDRs e moeda conversível), aumentou moderadamente até 1969, à razão aproximada de 3,5 a 4 por cento ao ano, acusando uma verticalização brusca em 1969/70, quando as reservas totais aumentaram em mais de 10 por

1 = Ouro, "gold tranches", moeda conversível e SDRs.
2 Maio.
3 Março.

cento. O aumento se deveu, como já visto, à acumulação de moeda conversível, correspondente a fundos em dólares e, em bem menor grau, em esterlinos, em mãos de credores estrangeiros.

O uso da *gold tranche* aumentou discretamente ao longo do período, e os estoques de ouro em mãos de autoridades monetárias governamentais diminuiu, mesmo em termos absolutos. A alocação inicial de SDRs em 1970 (3,41 bilhões de dólares) foi integralmente utilizada, o mesmo não acontecendo com a parcela de 1971 (6,36 bilhões de dólares), que vem acusando até maio de 1972 uma tendência ao uso decrescente.

Uma fonte adicional de liquidez internacional é constituída pelos empréstimos contraídos junto ao Fundo Monetário Internacional, e que não se inserem no conceito de "liquidez internacional" da organização, pelo fato de não gerarem poder de compra internacional *líquido*, constituindo-se apenas num rodízio de fundos de reserva. No decênio 1962/71 foram os seguintes os montantes de utilização das "credit tranches" do Fundo:

QUADRO II

1962	— 1,003	1967	— 2,482
1963	— 1,088	1968	— 3,688
1964	— 1,436	1969	— 4,011
1965	— 3,025	1970	— 3,232
1966	— 3,021	1971	— 2,182 (maio)

Fonte: *International Financial Statistics*, IMF, Julho de 1971.
(Em milhões de dólares, posições de fim de ano).

O BANCO MUNDIAL

Outra instituição a surgir do pacto de Bretton Woods foi o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (B.I.R.D.), o "Banco Mundial". O BIRD ainda carrega em sua denominação os resíduos do contexto histórico em que nasceu: a função "reconstrutora", ligada ao processo de reerguimento da Europa no após guerra. No entanto, esta função, vinculada a um ciclo econômico já superado, tende a ser absorvida pela de financiador de projetos em países em desenvolvimento. O BIRD é uma instituição intergovernamental em forma de sociedade anônima, com um capital inicial de 10 bilhões de dólares (1945). Atualmente esse capital é da ordem de 25 bilhões. Além das subscrições, o Banco Mundial utiliza capitais levantados entre investidores particulares através da emissão de títulos. As subscrições dos países-membros refletem proporcionalmente as suas quotas no FMI.

Posteriormente duas organizações internacionais foram estabelecidas sob a égide do B.I.R.D.: a "International Finance Corporation" (IFC) e a "International Development Association" (IDA), a primeira para realizar empréstimos diretos aos setores privados em países em desenvolvimento, particularmente em articulação com os respectivos mercados de capitais, e a segunda para conceder empréstimos concessionais em têrmos financeiros não convencionais.

O G.A.T.T.

Além do complexo financeiro FMI-BIRD, a criação do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) em 1947 veio "fechar" o sistema teórico de Bretton Woods, instituindo um fôro mundial para assuntos de liberalização do comércio.

A O.E.C.D.

Finalmente, a mais jovem de toda sas organizações ligadas ao comércio internacional é a OECD ("Organization for Economic Co-operation and Development"), criada em 1961 com base na composição da OEEC ("Organization for European Economic Co-operation"), e ampliada por países industrializados não europeus (Estados Unidos, Japão, Canadá e outors). A OECD tem como objetivos básicos assegurar o crescimento econômico e o pleno emprego entre os países-membros, e contribuir para a expansão do comércio em termos mundiais e não-discriminatórios. Abrangendo áreas de competência do FMI e do GATT, a OECD vem tendendo a tornar-es o principal fôro de debates entre países industrializados, apontando já na direção de uma organização internacional que, no futuro, venha a realizar integralmente esse objetivo.

A tendência à concentração das decisões econômicas internacionais (a atual composição da OECD é de 23 países da área de economia não-planificada) se reflete também na constituição do *"Grupo dos Dez"*, agrupamento de constituição informal que reúne as principais nações industrializadas de economia capitalista e encaminha decisões de importância crucial para os países participantes e, indiretamente, para a economia mundial.

Entre os organismos financeiros internacionais atuantes em nossos dias, o *Banco de Compensação Internacional* ("Bank of International Settlements"), de composição européia, é dos poucos anteriores a Bretton Woods, tendo sido inclusive a sua extinção sugerida em 1944, em meio ao clima internacionalista reinante na conferência. Contudo, o B.I.S. sobreviveu a essa e a outras vicissitudes, tendo chegado aos nossos dias com uma considerável folha de serviços prestados, particularmente durante as crises do esterlino de 1961 e 1964, quando no seu interior foi firmado o Acordo de Basiléia.

A CRISE MONETÁRIA INTERNARCIONAL — 15 DE AGOSTO E 19 DE DEZEMBRO DE 1971

Frente ao exposto anteriormente, uma crise no funcionamento do dólar significa, em termos quase que imediatos, crise do sistema monetário ocidental como um todo. Uma situação desse tipo foi desencadeada, na prática, em 15 de agosto de 1971, quando o Governo norte-americano suspendeu a conversibilidade do dólar em ouro. A medida foi tomada unilateralmente, sem consulta às partes interessadas (no caso, todos os países participantes do FMI), através de comunicação do Secretário do Tesouro ao Diretor-Gerente do Fundo Monetário Internacional. A paridade até então prevalecente (35 dólares por onça de ouro) fora estabelecida da mesma forma, através de troca de notas entre o Tesouro norte-americano e o Fundo.

A suspensão da conversibilidade representou o coroamento de um processo longo e complexo de acumulação de tensões no sistema. O principal foco de desentendimento tem sido a expansão do deficit norte-americano, sob a forma de pagamentos em dólares, que se acumulam e passam a circular no exterior. Esses fundos têm origem vária: beneficiando-se do papel institucional e da aceitabilidade daquela moeda, investidores norte-americanos têm realizado exportações maciças de capital; ao mesmo tempo, a Administração pública utiliza quantidades consideráveis de dólares como pagamento de bens e serviços prestados a suas tropas no estrangeiro (Vietnam, NATO, etc.) e em programas de ajuda externa. Cria-se assim um grande volume de moeda flutuante, desproporcional às dimensões do comércio externo do país. Como forma de administração de grandes parcelas desse volume, surgiu mais ou menos espontaneamente o conjunto de regulamentações que caracteriza o mercado internacional de "Euro-dólares".

O deficit norte-americano em mãos de não-residentes revela duas facetas quase opostas: por um lado, resulta de um poder de compra internacional exercitado pelos Estados Unidos graças ao valor institucional intrínseco da sua moeda; em outras palavras: os dólares exportados pelos particulares e pela Administração dos Estados Unidos não são em princípio "ganhos" no mercado internacional através de exportações de bens ou serviços, tal como acontece com os demais usuários dessa moeda em nível mundial; por outro lado, o crescimento do déficit se deve também a importações diretas e crescentes de mercadorias pelos EUA, causando a entrada em débito das transações correntes do balanço de pagamentos em 1971, em adição ao deficit já longamente observado nos fluxos de capital. Em decorrência, pode-se afirmar que o país exerce um poder de compra artificial que lhe é benéfico, ao mesmo tempo que a massa de fundos exportados sem relação direta com os termos reais do seu comércio passa a pressionar as suas reservas de ouro e a pôr em xeque o próprio funcionamento da moeda.

A França é o país que tem acionado ou procurado acionar com mais freqüência o mecanismo da conversibilidade, através de apresentação ao Departamento do Tesouro dos Estados Unidos de grandes volumes de obrigações líquidas, para realização em ouro. Essas investidas foram progressivamente dificultadas por regulamentação unilateral que qualifica a conversibilidade, e que vai da exigência de que as *liabilities* sejam obrigatoriamente apresentadas para liquidação por bancos centrais, às pressões políticas e econômicas que desencorajam operações que venham a esvaziar mais o lastro depositado em Fort Knox. A posição francesa tem alguma importância histórica e prática, por representar a corrente mais crítica da acumulação dos deficits em dólares no exterior, que, segundo a opinião prevalecente nos círculos governamentais daquele país durante os últimos anos, ensejam o controle pelos EUA de vastos setores da economia industrial européia.

Já se mencionou a relação entre a liquidez internacional e políticas econômicas nacionais. No caso específico da relação entre os Estados Unidos da América e seus principais parceiros comerciais desenvolvidos, o incremento da quantidade de dólares em mãos de estrangeiros teve, por um lado, o efeito de transferir além fronteiras uma expansão do meio circulante resultante do poder de compra exercido mais ou menos artificialmente no exterior que, de outra maneira, geraria uma situação inflacionária no país. Malgrado as queixas dos governos que se vêem financiando indiretamente um deficit e carregando às costas uma inflação alheia, o sistema vem absorvendo as desvantagens do "gold exchange standard system" para desfrutar as vantagens dele advindas. Além de prover um meio de pagamento flexível e de ampla aceitação para as trocas mundiais, o dólar — ainda que possibilitando a "exportação" de tensões da economia norte-americana —, permitiu a alguns países de agressiva economia exportadora acumularem grandes somas de obrigações líquidas contra o Tesouro daquele país. Essas obrigações, tendo a sua conversibilidade-ouro limitada pela exiguidade crescente das reservas metálicas de Fort Knox, se transformam num *overhang* a pesar permanentemente sobre o Governo norte-americano, a quem caberia apresentar uma fórmula aceitável de liquidação.

O crescimento das reservas mundiais em dólares não pareceu assustar a Casa Branca enquanto se vinculavam, *grosso modo,* a defluxos financeiros com expectativa de remuneração, ou resultariam em última análise na manutenção e aumento do poderio econômico e do prestígio mundial dos Estados Unidos. O alastramento do deficit à rubrica das transações correntes, sobre representar um passivo de pêso morto sem qualquer perspectiva de retôrno, constituiu um sinal de alarme quanto às condições de competitividade da economia industrial. Ao fechar o sistema para balanço, a Administração republicana procurou aparentemente sustar uma tendência que, não obstante a desproporção entre o setor externo e o conjunto gigantesco da economia do país, poderia representar perigo no futuro.

Talvez se pudesse dizer então que o que se encontra mais imediatamente em jogo, no Grupo dos Dez e no Fundo Monetário Internacional, em decorrência do 15 de agosto de Nixon, é a liquidação de subprodutos indesejáveis do "gold standard exchange" acumulados ao longo de mais de duas décadas de funcionamento do mesmo. O segundo tempo das negociações poderá constituir-se na própria reforma do "standard", de molde a oferecer-se ao mundo uma forma de liquidez isenta dos vícios inerentes a uma moeda nacional.

A substituição do padrão de Bretton Woods se imporia, à luz dessas considerações, não por carecer de flexibilidade ou capacidade de se expandir ao ritmo exigido pelo comércio internacional, mas por enredar de modo excessivo o internacional com o nacional, gerando distorsões incompatíveis com o mínimo de racionalidade exigido para o funcionamento da economia de mercado em nível mundial.

O primeiro tempo das negociações sobre a crise monetária e assuntos comerciais correlatos se encerrou com o comunicado emitido pelo Grupo dos Dez em Washington em 19 de dezembro de 1971.

Em contrapartida à suspensão da sobretaxa de 10 por cento e à valorização do ouro em 8,6% (de 35 para 38 dólares por onça), a delegação norte-americana obteve dos seus parceiros mais importantes concessões em termos de valorizações de suas moedas, nas seguintes bases: iene japonês, 16,9%, marco alemão, 13,6%, franco francês e libra esterlina, 8,6%, franco belga e guilder holandês, 11,6%, lira italiana 7,48%, coroa sueca, 7%; o dólar canadense continuou a flutuar, não se tendo estabelecido uma paridade fixa. As proporções mencionadas são calculadas sobre as paridades oficiais comunicadas ao FMI e vigentes antes de 15 de agosto de 1971. As novas paridades foram obtidas através de revalorizações diretas face ao dólar, desvalorizações face ao ouro ou combinação das duas medidas. As margens de flutuação das paridades foram aumentadas de 1 para 2,5% em cada sentido.

A desvalorização do dólar face ao ouro foi basicamente uma concessão à França, detentora de grandes reservas metálicas, e a sua admissão, pelas autoridades americanas, durante a reunião Nixon-Pompidou nos Açores, constituiu um dos passos finais rumo ao acordo alcançado em Washington.

Como agenda para o trabalho futuro do Grupo, o comunicado de 19 de dezembro mencionou o exame dos três principais meios de pagamento do sistema (ouro, moedas conversíveis e SDRs), estudo do volume de liquidez adequado às necessidades mundiais, reexame das margens de flutuação das paridades, e medidas relacionadas com movimentos de capital líquido.

Com base na estabilização alcançada para as taxas de câmbio, o segundo tempo das negociações deverá iniciar a reforma do próprio sistema monetário, em particular do sistema internacional de pagamentos, tal como estabelecido em Bretton Woods. Os "Special Drawing Rights", instituídos

e alocados pela primeira vez em 1969 pelo FMI, ao cabo de um período dominado pelo temor de escassez de meios de pagamento, foram sugeridos recentemente pelo Chancellor of the Exchequer britânico como modalidade de liquidez a preponderar no futuro. As duas alternativas tradicionais vêm sendo historicamente desgastadas, com a produção de ouro não crescendo ao mesmo ritmo do comércio mundial (além de serem os dois maiores produtores do metal duas nações não inteiramente gratas ao sistema ocidental, União Soviética e África do Sul) e com as duas moedas-reserva em crise. Quanto ao dólar, já vimos os obstáculos à sua plena utilização internacional. A segunda "reserve currency", a libra esterlina, de importância bem mais reduzida, encaminha-se aparentemente para a desmobilização, com a abolição dos aspectos institucionais da sua função internacional.

A LIBRA ESTERLINA COMO MOEDA INTERNACIONAL: A ÁREA MONETÁRIA DO ESTERLINO

"Em nenhum período da nossa história constituiu uma política consciente e positiva do Reino Unido proporcionar ao mundo uma moeda de reserva, com exceção talvez da regulamentação mais formal da área do esterlino ao romper da guerra em 1939. Igualmente, a área do esterlino nunca constituiu uma entidade orgânica formal, nenhum membro jamais foi compelido a aderir, e todos estão e sempre estiveram livres para deixá-la". Assim Lord Cromer, porta-voz autorizado da City, se referiu à *área do esterlino* em 1968, durante um simpósio sobre a libra e o sistema monetário internacional[3] de que participaram figuras de primeira grandeza do campo teórico e político, como Robert Triffin e Harold Lever.

Embora a afirmação de Lord Crommer seja formalmente correta, ela deixa de levar em conta os aspectos históricos formativos da área do esterlino. Carente de regulamentações formais semelhantes às que disciplinam ainda hoje o funcionamento da zona do franco, a área do esterlino surgiu, não obstante, de um conjunto de circunstâncias de natureza irrecorrível, que tornou a associação à mesma por parte de alguns países uma iniciativa fronteiriça da fatalidade histórica.

Contudo, é correta a afirmação de que a área do esterlino não dispõe de normas positivas de funcionamento, podendo ser caracterizada *ex post* como o grupo de países que realiza o seu intercâmbio em esterlinos, e que mantém as suas reservas sob a forma de saldos em esterlinos em Londres. Como núcleo e líder da área, o Reino Unido acumula ouro e outras moedas conversíveis para financiar não apenas as suas contas com outros países de fora da área, como as necessidades externas dos países pertencentes ao mesmo.

Nesse sentido, as reservas de ouro e moeda conversível mantidas em Londres constituem um "pool" à disponibilidade dos países participantes. A outra vantagem básica de pertencer à área é a possibilidade de entrar no

mercado londrino de capitais através da emissão de títulos e captação de recursos na "City". Para os países pertencentes à área, antigos integrantes do império colonial britânico em sua maioria, outras vantagens marginais se somam, tais como a economia de tempo e recursos em operações de câmbio, dado que alguns deles realizam com o Reino Unido o grosso das suas transações, ou as liquidam com outros países através dos "merchant banks" de Londres. A medida, contudo, que declinam os laços comerciais, diminuem também as vantagens recíprocas, e a própria liquidação do papel de moeda-reserva do esterlino pode surgir como um benefício comum.

A contribuição do esterlino à liquidez mundial pode ser aquilatada através de um cotejo entre as cifras relativas às reservas estrangeiras em esterlinos, oficialmente consideradas pelo Banco da Inglaterra como os volumes representativos do papel de moeda reserva da libra, e as reservas mundiais totais e em moedas conversíveis no Quadro I. A participação do esterlino no total da liquidez mundial passou de 14 por cento, em 1955, para 7 por cento em 1970.

Os saldos em esterlino depositados em Londres acumularam-se ao longo de um período extenso, que pode ser dividido em fases histórica e funcionalmente diversas, cujo conhecimento é indispensável ao entendimento da área:

1. *Antes de 1931*

Até 1931, a área do esterlino não tinha um perfil definido. Constituia-se de um certo número de países com graus variados de vinculação ao esterlino e a Londres. No centro do sistema estava a Inglaterra, num círculo adjacente a Escócia, com bancos independentes vinculados à obrigação de lastrear as suas emissões com obrigações do Banco da Inglaterra. No círculo seguinte se encontravam as Colônias, com suas emissões também lastreadas obrigatoriamente por fundos em esterlinos. Mais além vinham os Domínios, com meio circulante próprio mas com as reservas dos bancos comerciais e dos bancos centrais emergentes sendo depositadas em Londres. O último círculo era constituído pelo resto do mundo comercial, à época utilizando ainda em grande proporção o esterlino para a cobertura dos seus pagamentos internacionais.

Nesta fase, a associação à área não acarretava quaisquer privilégios e obrigações. Londres era, no entanto, o mercado primário das finanças internacionais, com as suas "accepting houses" dominando o mercado de capital de curto prazo, e as emissões locais de títulos em bolsa realizando a captação de capitais de longo prazo. A fim de assegurar o acesso a essa inestimável fonte de recursos, o mundo praticamente inteiro mantinha suas reservas na "City".

Embora se considerasse que a posição do esterlino em 1914 era sólida, com os créditos dos *accepting banks* compensando as obrigações dos depósitos em libra, estudos recentes sugerem que mesmo àquela época os cré-

ditos (cerca de 200 milhões de libras) já eram ultrapassados pelas obrigações em Londres.

Durante os anos 20 a vulnerabilidade da City à retirada de saldos foi agravada pelo fato de que uma maior proporção dos mesmos passou a ser não-comercial, com o Banco da França, por exemplo, detendo uma parcela substancial. Entre 1929 e 1931, a queda de 40 por cento nas cotações dos produtos primários exportados pela maioria dos associados à área causou uma drenagem de 200 a 300 milhões de libras para fora de Londres.

2. *1931 a 1939: Paridades Fixas*

Após o colapso do padrão-ouro no Reino Unido em 1931, a área do esterlino assumiu uma configuração mais nítida, passando a constituir-se basicamente num "clube" de paridades fixas comuns. Os seus componentes eram então os países que preferiram não flutuar ou não vincular ao ouro o valor externo das suas moedas, mantendo-o solidário com a libra: Colônias, Domínios (menos Canadá), países escandinavos e Argentina. Num período dominado pela depressão industrial e pelas preferências de comércio, era vantajoso associar-se ao Reino Unido, cuja economia atravessava uma fase de relativa expansão. A Argentina, por exemplo, beneficiou-se de um acordo favorável de comércio. Por outro lado, a libra ainda era a moeda internacional mais útil e flexível, e durante alguns anos a partir de 1932 manteve-se mais estável que o ouro e o dólar face às moedas mais importantes do sístema. Entre 1931 e 1937 os depósitos de esterlinos em Londres aumentaram de 411 para 808 milhões de libras.

3. *Segunda Guerra Mundial*

Em 1939, pela primeira vez a área do esterlino adquiriu uma fisionomia estatutária, ao calor da arregimentação de esforços que se seguiu à declaração de guerra ao Eixo.

Essa definição formal da área foi basicamente determinada pela necessidade de (a) baixar controles cambiais no Reino Unido, e (b) determinar a que países *não se aplicavam* os controles. A lista resultante, os "scheduled territories" entre os quais pagamentos em esterlinos podiam ser livremente realizados, constitui o primeiro censo oficial dos sócios da área da libra. O âmbito geográfico da associação se estreitou: com exceção de dois países do Oriente Médio, todos os antigos componentes não participantes da "Commonwealth" se retiraram.

A lógica de permitir o livre fluxo de esterlinos na área provinha de que os mesmos continuariam a circular no seu interior, seja sob a forma de reservas, ou de pagamentos recíprocos. Como a conversibilidade da libra era plena dentro da área, foram estabelecidas quotas individuais de compra de dólares no "pool" em Londres.

4. *O Após-Guerra*

O esquema de defesa contra o Eixo foi mantido no após-guerra com objetivos de defesa comum, desta vez contra a escassez de dólares, o "dollar gap" que viria a prevalecer até meados da década de 50, quando foi restabelecida a plena conversibilidade do esterlino e das moedas básicas do sistema. Em 1951 as quotas fixas de saque sobre o fundo comum de dólares foram abolidas. A plena conversibilidade do esterlino restabelecida em 1958, por outro lado, retirou à associação o seu principal fator positivo de aglutinação. Com a uniformização mundial das regras do jogo comercial GATT, FMI, etc.), o acesso às vantagens financeiras da City permaneceria como a única força centrípeta da área.

A acumulação em Londres de saldos denominados em moeda britânica constitue um capítulo à parte no estudo da área da libra que se insere historicamente no após-guerra e a que se voltará adiante ao examinar separadamente os "papéis" ou funções do esterlino.

Esses saldos estão estruturalmente ligados à economia de guerra e ao esforço de aniquilamento material do Eixo. Em contrapartida a serviços e matérias-primas fornecidos à Grã-Bretanha e às suas tropas no exterior, eles se acumularam particularmente em mãos dos países da Commonwealth, parceiros comerciais tradicionais da metrópole, e onde esta aquartelava maior número dos seus efetivos militares. Embora a classificação oficial desses depósitos de não residentes nas Ilhas Britânicas venha variando ao longo do tempo, inclusive com uma alteração conceitual básica no segundo semestre de 1970,[4] pode-se afirmar que eles compreendem, *grosso modo*, todos os depósitos bancários de não residentes, letras de Tesouros, e outros títulos governamentais em mãos de instituições oficiais estrangeiras. Depósitos estrangeiros em companhias britânicas de financiamento, e empréstimos a autoridades locais foram incluídas na série em 1966.

Os saldos, tal como oficialmente definidos, saltaram de 600 milhões de libras em 1938 para 3,600 milhões em 1945. Como as reservas monetárias britânicas ao longo das duas décadas posteriores à Segunda Guerra se mantiveram freqüentemente abaixo de 1 bilhão de libras, a proporção de haveres de liquidez imediata para as obrigações de liquidez igualmente imediata no período foi de 1 para 3 na melhor das hipóteses. A sobrevivência dessa situação, praticamente insustentável, por duas décadas é em geral atribuída ao alto nível de administração do sistema. Em Bretton Woods foi aventada a hipótese de liquidação desses saldos, tendo mesmo o plano White mencionado a hipótese, que foi apoiada por dois grandes titulares, Índia e Egito, temerosos de um congelamento dos saldos em meio ao afã unificador da Conferência. Contudo, o Reino Unido resistiu sempre às investidas, constituindo o assunto durante um longo período verdadeiro tabu em negociações com Whitehall ou com o Banco da Inglaterra.

De um modo geral, os saldos oficiais denominados em esterlinos são estáveis e não oferecem problemas freqüentes de administração. O ponto

mais instável e conseqüentemente o mais sensível do quadro é representado pelos depósitos de particulares não residentes na área do esterlino. Nesse setor ocorrem movimentos bruscos e crescentemente volumosos, culminando em nossos dias com as invasões conhecidas de capitais migratórios de curto prazo. Em três dias apenas, por exemplo, antes do pronunciamento histórico do Presidente Nixon em 15 de agosto, mais de 900 milhões de dólares foram convertidos em esterlinos e ingressaram no mercado londrino de capitais.

Movimentos semelhantes de evasão de libras no começo da década de 60 determinaram a necessidade de amparo internacional ao esterlino. Esse *apoio tomou três formas, correspondentes a três necessidades fundamentais:* (a) financiamento do deficit britânico pelo FMI e por bancos centrais, (b) cobertura de movimentos de capital especulativo e (c) possibilidade de saque indireto por países da área da libra sobre fundos postos à disposição do Reino Unido por bancos centrais ocidentais.

5. *O Acordo de Basiléia*

Em 1961 o Reino Unido enfrentou a primeira crise monetária grave do após-guerra. Após uma valorização do marco e do guilder holandês, e em meio a rumores de que França, Itália e Suiça imitariam a iniciativa, quantidades volumosas de "hot money" começaram a migrar para aqueles três países, tendo o fluxo mais importante se originado em Londres. Os países membros do Banco de Compensação Internacional reuniram-se em sua sede em Basiléia, e ali firmaram um "gentleman's agreement" de socorro mútuo entre bancos centrais.

O arranjo de Basiléia opera de duas maneiras:

(a) invertendo fluxos de capital privado através de depósitos oficiais, em que o banco central do país recipiente "devolve" por um prazo de três meses ao banco centra do país onde ocorrera a evasão um montante previamente negociado, correspondente em geral ao grosso do fluxo especulativo;

(b) amortecendo o impacto de transferências através da sua esterilização pelo banco central do país destinatário: um país com fundos em esterlinos se absteria, por exemplo, de convertê-los em outra moeda, limitando assim a erosão das reservas britânicas.

O Banco central estrangeiro pode também imobilizar os esterlinos através dos bancos comerciais, estes recebendo em penhor uma garantia cambial. O banco central, a seu turno, recebe de Londres uma garantia em termos de ouro ou de reservas de liquidez imediata, através de "swaps".

COMPOSIÇÃO ATUAL DA ÁREA DO ESTERLINO

A atual composição oficial da área do esterlino é a seguinte: (a) Austrália, Nova Zelândia e África do Sul; (b) Índia, Paquistão e Ceilão; (c) área do Caribe: Bahamas, Bermuda, Honduras Britânicas e Guiana; (d) África central, oriental e ocidental: Gâmbia, Gana, Quênia, Malawi, Nigéria, Sierra Leone, Tanzânia, Uganda e Zâmbia; (e) Oriente médio: Jordânia, Líbia, Coveite, territórios do Gôlfo Pérsico e Iêmen do Sul; (f) Extremo Oriente: Brunei, Hongo Kong, Malásia e Cingapura; e (g) "Outros países": Chipre, Islândia, República da Irlanda, Malta e territórios dependentes do Reino Unido não incluídos nos outros itens.

A análise da participação relativa dos diversos países revela que em 1945, ao findar a guerra, o grupo "b" domina os depósitos da área, com créditos volumosos acumulados durante as hostilidades. Cinco anos depois esses créditos estão erodidos, avultando como novos credores importantes os fornecedores de alimentos matérias-primas do após-guerra, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul.

Os grupos a crescer estavelmente ao longo de todo o período são o Oriente Médio e o Extremo Oriente, com base nos depósitos de rendas petrolíferas (Coveite) e comerciais (Hong Kong).

AS DUAS FUNÇÕES BÁSICAS DO ESTERLINO

Os dois papéis da libra esterlina como moeda internacional — moeda de troca e de reserva — fluiram portanto espontaneamente do desenvolvimento histórico do Império Britânico. As características estruturais da área, condicionantes das duas funções, só são perceptíveis muitas vezes através da observação do sistema, não decorrendo de nenhuma codificação positiva e disponível. Contudo, alguns aspectos das duas funções podem ser isolados conceitualmente, constituindo aspectos complementares, mas razovelmente independentes, do mundo comercial britânico.

A distinção entre fundos de reserva e fundos comerciais em esterlinos é feita oficialmente pela discriminação dos detentores: bancos centrais e instituições financeiras oficiais no primeiro caso, e não residentes particulares no segundo. A diferença pode tornar-se desconcertante em termos práticos, pois alguns fundos de reserva, teoricamente mais sedentários, podem revelar-se excepcionalmente suscetíveis a pressões externas, o inverso podendo ocorrer com volumes de moeda veículo, que, por força de uma remuneração atraente no mercado da City, manifestem uma propensão inesperada ao enraizamento. Um dos debates tradicionalmente alimentados pela imprensa especializada e por publicistas no Reino Unido é a comparação entre as desvantagens e benefícios dos dois papéis do esterlino. Os defensores da "moeda veículo" tendem a atribuir ao *overhang* decorrente das re-

servas estrangeiras o mal-estar monetário britânico, enquanto os partidários da "moeda reserva" atribuem ao nomadismo dos capitais privados de curto prazo o estado de desequilíbrio crônico ou de equilíbrio precário da libra desde 1960.

As razões desse desequilíbrio podem não ser puramente monetárias, como também podem não ter o seu eixo no Reino Unido ou mesmo na *overseas sterling area,* desde que o sistema monetário ocidental passou a ser efetivamente internacional, e não mais centrado no esterlino. E, embora essa consideração já escape ao alcance deste trabalho, a própria crise monetária internacional, aguçada a partir de 15 de agosto de 1971, tem raízes estruturais mais profundas, ultrapassando o meramente "monetário".

A LIBRA COMO MOEDA DE RESERVA

Já vimos, no histórico do esterlino como moeda internacional, como a acumulação de saldos em Londres se tornou progressivamente atraente para um grupo de países, e como se estratificaram os hábitos conducentes à formação da área monetária do esterlino. O financiamento do esforço de guerra do Reino Unido foi o principal elemento a determinar a acumulação, em mãos de alguns países, dos saldos em Londres. Outra instituição responsável pela acumulação desses créditos foi o conjunto de "juntas coloniais do meio circulante", obrigadas pela lei britânica a manter na metrópole 110% do meio circulante das colônias.

Contudo, mesmo entre os países mais fiéis ao esterlino tem-se observado uma tendência à diversificação das reservas, passando alguns bancos centrais a comprar ouro ou dólar, e mesmo a converter volumes de esterlino nessas duas formas de reserva. Durante a crise de 1964/66, por exemplo, a O.S.A. acrescentou 75 milhões de libras às suas reservas, ao mesmo tempo que deduzia 239 milhões de lbras dos saldos em esterlinos.

A principal pressão negativa exercida pelos saldos estrangeiros sobre o sistema monetário britânico é o *overhang,* ou seja, o volume de *liabilities* em esterlinos em excesso sobre o volume das reservas nacionais, cujo desenvolvimento foi visto durante o exame da 4ª fase histórica da área do esterlino. As obrigações denominadas em esterlinos levam efetivamente à formação de *overhang*. Contudo, a estagnação e perda de flexibilidade da economia britânica é que a tornam vulnerável a essa ameaça.

Os defensores do papel internacional da libra argumentavam que a associação monetária de um país industrial — o Reino Unido — como um grupo de nações produtores de matérias-primas — a O.S.A. — seria mutuamente benéfica graças à economia de ouro e reservas. Essa economia fazia-se efetivamente, como já se viu, em operações cambiais e comerciais, verificando-se com a experiência serem as posições dos balanços de pagamentos do Reino Unido e da O.S.A. menos dependentes de variações nas

transações correntes (compensáveis economicamente em Londres) que de movimentos de capital de longo prazo. Foi mesmo demonstrado[6] que, na ausência de injeções de capital norte-americano de longo prazo, *ambas* as reservas do Reino Unido e da O.S.A. se teriam esvaziado durante o período 1958/63, por força do deficit persistente das transações correntes da área. Por outro lado, a necessidade de amparo internacional à libra (Acordo de Basiléia e empréstimos pelo FMI) retirou a Londres o contrôle absoluto da área, colocando-a sob o controle indireto de instituições internacionais.

A LIBRA COMO VEÍCULO DE TROCA

Os momentos mais difíceis atravessados pela libra em períodos de crise são atribuídos ao papel de veículo de troca exercido pela mesma, e *que são constituídos por fundos em esterlinos mantidos em Londres por* particulares não-residentes, com o objetivo de financiar operações em geral de curto prazo. Esses fundos são de natureza volátil, deslocando-se para onde possam gozar melhor remuneração. Com o fito de criar atrativos locais e evitar defluxos em períodos difíceis, o Governo britânico apela em geral para o aumento da taxa de juros, expediente que, sobre ser dispendioso, tem em geral o efeito de encarecer o capital de investimento e prejudicar expansão da economia local.

Outro recurso utilizado pelo Banco da Inglaterra no sentido de reter capital é o "seguro contra desvalorizações" constituído pelo mercado de "futuros" do esterlino. Através da compra ou venda de libras a termo, pessoas com expectativa de pagamento ou recebimento de saldos nessa moeda se garantem contra desvalorizações que possam ocorrer no entretempo. Quando sobrevém uma queda de confiança na libra, a cotação dos "futuros" cai, e o custo de cobertura a prazo aumenta. Nesses momentos o Banco da Inglaterra *intervém para corrigir a tendência do mercado, assumindo o* ônus de baratear o seguro de cobertura.

A CITY

Já vimos que, além das vantagens naturais decorrentes da utilização de uma moeda de reserva que é também o veículo de troca de um setor do comércio mundial, a utilização das facilidades creditícias e logísticas da "City" de Londres constitui um benefício considerável para os participantes da área do esterlino.

A City, ou seja, o conglomerado físico de instituições financeiras concentradas na "Milha Quadrada" que também dá nome ao complexo financeiro londrino, é o maior centro mundial de peritos e estabelecimentos desse ramo da atividade econômica. Com suas três mil filiais bancárias espalha-

das pelo mundo inteiro (os bancos norte-americanos dispõem de cerca de apenas 300 filiais no estrangeiro), bolsas de mercadorias, grandes companhias de seguros e um aparato de corretagem comercial praticamente sem rival, a City está capacitada a oferecer aos seus usuários um serviço de qualidade e alcance excepcionais.

A LIQUIDAÇÃO DO PAPEL INTERNACIONAL DO ESTERLINO

A liquidação do papel internacional do esterlino é discutida ou postulada em dois contextos: o da adesão do Reino Unido à Comunidade Econômica Européia, e o da revisão do sistema monetário internacional.

Embora a conclusão teórica sobre as vantagens e as desvantagens da função internacional da libra para o Reino Unido nunca tenha sido encontrada em definitivo, o *status quo* vem sendo mantido por diversas razões, entre as quais considerações de prestígio político, e a inércia do sistema podem ser encontradas. Por outro lado, certos aspectos da função de veículo de valor e troca da libra, como já vimos, decorrem da existência do complexo financeiro de Londres, e das vantagens em utilizá-lo da maneira mais racional e econômica possível, através da manutenção de reservas em moeda local. Já vimos como o papel de moeda-reserva contribui para o desenvolvimento de um *overhang* nas finanças britânicas. As vantagens da preservação desse papel se confundem às vezes, com a própria sobrevivência da City: teria ela condições de atravessar a prova e passar a operar como um centro de serviços especializados não apoiado pelo prestígio de uma moeda local de aceitação relativamente ampla?

Em 1967 foi instituído *ad hoc* um "Committee on Invisible Exports" (vinculado ao "British National Export Council") para fornecer, em nome das instituições diretamente interessadas, uma resposta à pergunta[7]. Como afirmação de alcance geral, o Comitê chegou à conclusão de que uma alteração no papel da libra como moeda-reserva seria prejudicial à City, pois enfraqueceria os laços institucionais que ajudam a trazer para Londres um grande volume de transações financeiras e comerciais. Nenhum outro efeito geral, no entanto, foi mencionado. O Comitê enfatizou a importância do uso da rede bancária da City para *cobrança e pagamentos* de transações comerciais, mesmo quando essas transações não são *financiadas* pelos mesbancos. Teria sido essa função de *settling house* a consolidar, segundo o Comitê, o prestígio da City, e conduzia à formação dos depósitos.

No exame ponto por ponto das áreas eventualmente afetadas o "Committee on Invisible Exports" dividiu a atividade do centro financeiro londrino em seis segmentos:

1. transporte; 2. turismo; 3. investimentos; 4. seguros; 5. comercialização, e 6. bancos.

Os dois primeiros itens estão vinculados ao crescimento de rendas pessoais e à expansão do comércio como um todo, não dependendo diretamente do esterlino. No tocante à navegação marítima, embora o sistema de corretagem de fretes pudesse tecnicamente ser transferido para outras moedas porventura utilizadas, a liquidação dos depósitos em libras, que as companhia de navegação e comércio mantêm em Londres para a cobertura dos débitos com os corretores, conduziria a um afrouxamento de laços com a City.

Quando aos "Investimentos", a conclusão do Comitê foi que a utilização do esterlino atuou muitas vezes de maneira perniciosa, no sentido de desviar para países da área do esterlino fluxos de capitais que poderiam gozar melhor remuneração em outras áreas monetárias.

O item "Seguros" teria status semelhante a "Transporte" e "Turismo", estando ligado ao crescimento do comércio e da renda mundiais, e da liberdade de transferência de fundos entre países. Dadas certas condições favoráveis nessa área, as companhias britânicas poderiam operar eficiente e lucrativamente em países que não utilizam o esterlino como moeda de troca ou reserva.

Os ganhos de "Comercialização" e "Bancos" estão menos condicionados pelo uso especial da libra que por dois fatores decisivos: (a) conversibilidade da libra; e (b) que uma grande parte dos produtos negociados seja produzida na área do esterlino, e que esta área disponha de uma boa rede de agências e ligações com Londres.

Finalmente, o Comitê concluiu pela existência de três condições básicas para o pleno funcionamento da City e para a manutenção e expansão das entradas britânicas de "invisíveis" daí decorrentes:

(a) plena conversibilidade do esterlino; este item incluiria um mínimo de controles cambiais, estabilidade da paridade, e eficiência do mercado de câmbio, além da manutenção do "seguro de cobertura" da libra já descrito anteriormente;

(b) eficiência e competividade das várias instituições do complexo, e do mercado em que elas atuam;

(c) manutenção dos laços institucionais entre as firmas britânicas e seus clientes no exterior.

A conclusão final do Comitê foi que diversos setores das exportações britânicas de invisíveis se viam em maior dependência do uso de uma moeda *plenamente conversível* que de uma moeda de reserva internacional.

Essa visão essencialmente livre-cambista do sistema financeiro nacional parece não encontrar viabilidade em meio às condições atuais de restrição crescente ao princípio da conversibilidade em quase todos os países. Em fins de agosto último, o Banco da Inglaterra baixou restrições cambiais à saída de esterlinos, e introduziu óbices à entrada de capitais de curto prazo, através do controle oficial do levantamento, no mercado de Euro-dólar,

de fundos para aplicação no Reino Unido com prazo inferior a cinco anos. A providência, reputadamente do arsenal teórico do Partido Trabalhista, foi tomada pelo Governo Conservador como medida hreóica de preservação dos interesses industriais britânicos, ameaçados por uma valorização da libra adversa às suas exportações.

A desmobilização da libra como moeda internacional, antevista e debatida durante vários anos como um tópico de natureza teórica, adquiriu urgência inesperada quando Anthony Barber, "Chancellor of the Exchequer" brtânico, propôs, durante a reunião de setembro de 1971 do Fundo Monetário Internacional em Washngton, a redução do papel de moeda reserva do dólar e do esterlino, e da concentração paulatina da conversibilidade do sistema nos Direitos Especiais de Saque do F.M.I.

Durante as últimas negociações Reino Unido-CEE, os negociadores britânicos fizeram aos delegados comunitários promessas ligadas ao campo monetário e financeiro. A mudança de posição da França diante de afirmações britânicas de que os saldos em esterlinos seriam "adequadamente liquidados" (sem indicação dos métodos) despertou àquela época nos meios oposicionistas em Londres desconfianças de que Rippon e Heath tinham-se comprometido em excesso. Contudo, nada levava a prever que o problema já havia chegado a tal grau de elaboração e decisão.

Não é difícil perceber que também existem diferenças entre a posição final de Whitehall e, por exemplo, a posição dos meios financeiros particulares, tal como espelhada no relatório do "Committee on Invisible Exports". Igualmente, poder-se-ia concluir que Whitehall, colocado entre o dilema de sacrificar conveniências setoriais da City e deixar as exportações do país à mercê de um livre-cambismo prejudicial (mas aparentemente benéfico a alguns interesses financeiros), optou pelo menos episodicamente pela primeira alternativa, e pela defesa da vocação exportadora da ilha.

Durante as negociações de junho em Luxemburgo, George Rippon declarou formalmente estar pronto não apenas a examinar a eliminação progressiva e ordenada dos saldos oficiais em esterlinos em Londres após a entrada do Reino Unido na CEE, como acrescentou, quando à questão dos fluxos de capital, restarem "apenas as medidas a serem determinadas pelo Reino Unido para compatibilizar-se com as normas relativas aos movimentos de capital, constantes do Tratado de Roma, as quais seriam examinadas no curso das negociações."

Nesse particular, o espírito do Tratado de Roma é de índole liberalizadora, com ênfase nos seguintes pontos:

(a) abolição progressiva de restrição entre os Estados membros sobre movimentos de capital pertencentes a residentes nos mesmos Estados membros;

(b) coordenação progressiva de políticas cambiais dos Estados membros, com respeito a movimentos de capitais entre esses Estados e entre os mesmos e terceiros países.

A adoção desses princípios poderia implicar num deslocamento de fundos londrinos não ligados ao mercado de Euro-dólar para a área da Comunidade Econômica Européia. Contudo, não é muito provável que as diversas políticas cambiais de países europeus venham a entrar num processo de coordenação acelerada num futuro próximo, afigurando-se provável uma relativa permanência dos métodos, rotinas e critérios do mercado britânico de capitais.

Quando à segunda parte da posição britânica, a solução apresentada por Barber em Washington nada teria de inédito. Há pelo menos quinze anos fórmulas de abolição do papel de reserva da libra vêm sendo elaboradas e publicadas ou defendidas. No entanto, causa estranheza ter a iniciativa no F.M.I. partido de um país que durante os últimos anos tem-se pautado por uma cautela que raia a timidez histórica. O elemento determinante da escolha "SDRs" terá sido talvez a conjuntura internacional, a solicitar soluções amplas, e nunca esquemas de natureza regional como seria, por exemplo, a transferência de saldos da área do esterlino para uma organização financeira no âmbito da CEE.

A crise do dólar parece ter fornecido ao Reino Unido, além de algumas pequenas vantagens marginais, tais como a desvalorização relativa da libra face a algumas moedas européias e ao iene (ou a sua menor valorização relativa), o cenário e a oportunidade adequada para o início da tão esperada desmobilização do esterlino. Ao mesmo tempo, a proposta de Anthony Barber em Washngton terá constituído um gesto significativo de boa vontade na direção da CEE.

O reforço dos Direitos Especiais de Saque e a sua orientação no sentido da criação abrangente de moeda contábil internacional, em substituição gradual ao "gold exchange system" de 1944, constituem uma reforma positivamente básica do sistema financeiro internacional. A transferência de créditos para o FMI permitiria ao Reino Unido alijar a responsabilidade das reservas em esterlinos, sem atingir a parcela de liquidez internacional representada pelas mesmas. Em certo sentdo, a formalização pelo Governo britânico da sua disposição de "run down" as reservas em esterlinos, significaria também um antecipar-se à desagregação espontânea da área, exemplificada ultimamente pelo incidente com a Líbra, em que o Tesouro britânico meramente racionalizou um fato consumado ao excluir aquele país do rol dos "Scheduled territories".

Assim, uma iniciativa que, na ausência da presente crise, apareceria ao mundo sob a égide das negociações de entrada na Comunidade Econômica Européia, surge como um gesto de cooperação do Reino Unido com o abalado sistema monetário internacional. Por outro lado, atenua-se a sua posição perante os países da "Commonwealth" interessados na manutenção do papel de reserva da libra, e junto talvez a certos setores internos aludidos anteriormente. Em resumo, poder-se-ia concluir que a crise do dólar, ao mesmo tempo que estreita o campo de opções do esterlino, fa-

cilita a escolha política final de Whitehall, e dá-lhe argumentos para realizar uma reforma fundamental e indispensável à admissão do Reino Unido na Comunidade Econômica Européia.

---

[1] Esta é a definição adotada pelo Fundo Monetário Internacional, principal gerente e centro do sistema internacional de pagamentos e do sistema monetário internacional. (cf. *International Financial Statistics*, IMF, July 1971, *IMF Annual Report*, 1968, 1969).

[2] Aumentada para 2,25% pelo Grupo dos Dez em dezembro de 1971.

[3] em *Sterling, European Monetary Cooperation* and *World Monetary Reform*, Londres, 1968.

[4] O Banco da Inglaterra, através do seu *Quarterly Bulletin* de setembro de 1970, alterou a sistemática de apresentação dos números relativos a reservas e obrigações (*liabilities*) em esterlino, introduzindo um novo cnoceito de reserva, e rompendo a continuidade das séries estatísticas tradicionais, que se louvam unânimemente naquela publicação.

[5] cf. *Quarterly Bulletin* do Banco da Inglaterra, setembro de 1971. A Líbia foi desligada posteriormente.

[6] Cf. Susan Strange, the *Sterling Problem and the Six*, London 1967.

[7] *Britain's Invisible Earnings, Report of the Committee on Invisible Exports*, London 1967.

*Aspectos da paz armada**

III. PAX BRITANNICA

P. Penner da Cunha

A esperança em um império universal foi arrefecendo com o fortalecimento dos Estados nacionais, principalmente nos tempos modernos. Os interesse de uma coroa ou de um país deram lugar a lutas, às vezes prolongadas (a guerra dos cem anos, a dos trinta anos), mas sempre difíceis e cruéis, que separavam os Estados e tornavam mais remoto a criação de uma unidade supranacional que diminuiria as razões de conflito. Aos poucos nessse ambiente foi-se definindo um sistema e uma ordem, processo em que se vislumbram alguns princípios que eventualmente vieram configurar teorias sobre o comportamento dos Estados nas relações entre si. Dentre elas, despertou interesse uma que encontra inspiração no jogo de força da Natureza. Observando que no Universo defrontam-se ação e reação, impulso e resposta, vácuo e preenchimento, os cientístas políticos chegaram à conclusão de que uma situação não muito diversa existe nas relações interetáticas. Seus fenômenos, sujeitos a forças comparáveis às naturais, influem-se reciprocamente dentro do princípios dos vasos comunicantes. Aceitou-se ademais que a sociedade internacional tende a um estado de equilíbrio e procurou-se visualsar o mecanismo pelo qual se processa o equilíbrio. Por mais que esquemática, a idéia constitui um paralelo, tanto que desde o século XIV tem inspirado autores a examinarem as relações internacionais sob o prisma do equilíbrio de poder. A teoria, vale frisar, não deve ser entendida como um axioma. É um instrumento de trabalho que ajuda a compreender determinadas circunstâncias, mais ou menos como a concepção análoga dos livre-cambistas na economia clássica contribuiu para esclarecer um capítulo da evolução econômica.

O BALANÇO DO PODER

O equilíbrio de forças, oferecendo uma explicação sintética de fenômenos que na verdade são complexos, dá margem a enganos, mas tem

* Continuação dos artigos publicados no n.º 59/60.

a seu favor a tentação de ver a Europa dos século XV a XX como um claro panorama de alinhamentos e confrontações explicáveis como fases de equilíbrio. O paralelo ganha maior nitidez se se utiliza a imagem da balança, com seus dois pratos a oscilar junto ao eixo central. Dado que em política luta-se pelo poder, que implica predominância de força e portanto submissão do mais fraco, é intuitivo que desce o prato em que se colocaria por assim dizer a nação ou a aliança de maior peso, a mais forte. Configurada tal situação, no outro prato devem depositar-se unidades adicionais de poder, e na realidade é o que, segundo a teoria, ocorre automaticamente, a fim de trazer a balança ao ponto de equilíbrio. Se o equilíbrio não se restabelecesse, estar-se-iam dando os passos para o aparecimento de um país hegemônico, fenômeno inaceitável dentro da concepção de Estados que buscam a igualdade como unica forma de afirmar a independência. Se convém descartar a inexorabilidade do automatismo, pode-se aceitar como existinte uma certa tendência ao equilíbrio como função das próprias exigências, entre as quais a sobrevivência. A idéia corresponde a dizer que na medida em que uma nação *A* tem consciência dos seus objetivos, o desenvolvimento autônomo de um vizinho ou competidor interfere nos interesses prioritários do mesmo *A*. A reação deste será proporcional aos interesses: variará de um caso a outro, e não necessariamente pela força, mas as probabilidades são que haja uma reação. Trata-se de conduta que se pode observar nos vários níveis de relações, das individuais às interetáticas. O candidato a um promoção (numa empresa, numa repartição) ao ver a questão resolver-se a favor de outrem alinhará influências na tentativa de fazer-se promover, ainda que com recursos aceitáveis. Um político municipal, se teme que o opositor cresça em popularidade, tentará uma contraofensiva através de mensagens e obras para restabelecer o equilíbrio ou confirmar sua vantagem. A necessidade de equilíbrio nas várias áreas da vida social é igualmente sentida; assim como na nação como um todo, há regiões menos aquinhoadas em recursos naturais e humanos. O esforço do Governo é alcançar uma certa uniformidade econômica, social, cultural, a fim de se ter o equilíbrio nos quatro centro do país.

Descobre-se assim que há nas relações entre os Estados uma possibilidade de equilíbrio, situação que ainda quando assemelhada àquela que as ciências naturais estudam tem causas e mecanismo distinto. Talvez o princípio mais fácil de identificar nas duas ordens de atividades seja a ojeriza ao vácuo que, na estatal, consiste na impossibilidade de uma nação deixar de influir e ficar a salvo da influência política de outra. Sujeitos aos fenômenos de atração e repulsão, as nações acabam por aproximar-se desta ou daquela potência, dando lugar a um alinhamento de forças que para a desejada segurança deve ser de magnitude comparável à adversária.

A tese é em geral estudada numa multiplicidade de países, divididos em grupos que se defrontam.

A ÷ B ÷ C ÷ D : : K ÷ L ÷ M ÷ N

com um Estado suplementar (digamos X) servindo de regulador ou equilibrador. Fica subentendido que os dois grupos visam superar-se, e a *X* cabe o delicado papel de associar-se ora a um, ora a outro grupo, sempre que a superioridade deste ou dequele grupo ameace quebrar o equilíbrio. A multiplicidade de países garante a *X* a imunidade de passar de um lado para outro; se fossem apenas três atores, as posições se radicalizariam e qualquer mudança, sinônimo de deserção, tornar-se-ia inaceitável politicamente e condenável sob o ponto de vista moral. Vale observar que quando os países são numerosos, as coalisões ou alianças têm menor durabilidade que a dos grupos pequenos, o que facilita ainda mais o ir-e-vir do balanceador.

Conquanto se tenha remontado até os gregos para a origem da doutrina, o equilíbrio de poder é fruto das preocupações modernas e mais exatamente do sistema inspirado a Henrique VIII da Inglaterra pelo Cardeal Wolsey. Por temer que a França assumisse uma importância prejudicial à política inglesa, o monarca passou a interferir no Continente em apoio aos contendores daquela potência. Entre 1521 e 1542, que corresponde ao reinado de Henrique VIII, a casa Habsburgo é hostilizada pela França e decididamente apoiada pela Inglaterra, estabelecendo-se assim um entendimento Henrique VIII — Carlos V. De sua parte, Francisco I atento ao valor das alianças consegue a colocação dos suiços e de alguns Estados italianos, e não hesita em levar os otomanos a fazerem pressão sobre Viena, de modo a aliviar a frente ocidental. O entendimento anglo-austríaco resistiu quinze anos, mas Isabel I busca a assistência francesa a fim de fazer frente a Filipe II que quer dar à Espanha um caráter hegemônico, para o que necessita bater a Inglaterra. Na Guerra dos Trinta Anos (1618-48) os antigos aliados (Inglaterra e Habsburgos) estão em campos opostos, tanto em confrontação direta (entre 1625 e 1629, no chamado "período dinamarquês, "quando a Cristiano IV se unem Inglaterra, Holanda e França), quando por efeito da luta dos respectivos aliados. A paz de Vestfália (1648) que pôs fim à contenda determinou o aparecimento de três potências, França, Países Baixos e Suécia, ao mesmo tempo em que reconheceu a neutralidade perpétua da Suíça e dos mesmos Países Baixos. Se desde então a atual Confederação Helvética tem tido sossego, o mesmo não se deu com a antiga Holanda, palco de numerosos encontros.

A fase de mais intensa atividade diplomática no sentido de impedir a ascensão francesa ocorreu no período de Luis XIV, contra quem lutou incessantemente Guilherme de Orange, príncipe holandês guindado ao trono inglês por casamento com a Rainha Mary. A Inglaterra une-se à Holanda e à Suécia, depois à Austra e finalmente a numerosos países no que

fcou conhecido como a "Grande Aliança," sem contudo chegar a dobrar o Re-Sol. Esta fase conclui com a paz de Utrecht (1713) cujos reflexos serão sentidos no Brasil.[1]

A divergência entre os dois contendores não termina aí. Tanto na questão austríaca (1714-48) quanto na espanhola (1741-20), cada um apoia um contendor e procura enfraquecer o adversário. A competição não pode resolver interesses de terceiros, e a Guerra dos Sete Anos (1756-63) alarga o âmbito de ação. O resultado do conflito e o império colonial de cada uma das principais potências ser submetido a uma reorgenização, acordada na paz de Paris (1763). O Canadá passa à Inglaterra e confirma-se o domínio da França sobre a Luisiana, Cabo Bretão e Senegal. No encontro seguinte, a Inglaterra defende com Hanover e Hesse a Prússia que se bate contra a Áustria, em cujo campo se encontra a França juntamente com Rússia e o restante do Impéro alemão.A vitória da Prússia, sagrada pela paz de Hubertsburgo, desagrega a aliança. Deste conflito, que tivera amplitude mundal, saem cinco potêncas, Áustria, França, Inglaterra, Prússia e Rússia. A Inglaterra conseguira ascender ao nível da França, mas não impedir o aparecimento de outros rivais. Cabia aos herdeiros de Ptt utilizar as ambições e fraquezas das demais potências para alcançar os alvos ditados pelos interesses ingleses. Já em 1778 problemas ultramarianos fazem França e Inglaterra defrontar-se novamente. A paz de Paris (1783) ao confirmar a soberania francesa sobre a Luisiana e o Senegal mantém o quadro colonial como havia sido definido na reunião anterior de 1763.

No terreno militar o grande esforço inglês seria feito durante o período napoleônico, quando com inflexibilidade inspirou, municiou, financiou e, em numerosos casos, forneceu tropas para vencer o grande Imperador. Basta lembrar as cinco principais coalisões para demonstrar a decisão de que estava possuído o Gabinete em Londres; há uma constante substituição de participantes, traduzindo as variações da sorte e os problemas a que a Inglaterra por sua posição insular não estava forçada a resolver com a urgência dos vizinhos do "Pequeno Corso." O fio condutor na luta é a presença da Inglaterra, interessada em abater não a Napoleão, destruidor da ordem monárquica e do direito divino, mas a grande ameaça à preeminên-

[1] As negociações de paz em Utrecht deram lugar, no que toca ao Brasil, a dois tratados, um com a França (1713) e outro com a Espanha (1715). A França reconheceu pelo art. X, que reiterava os termos do art. VIII, "que as duas margens do Rio das Amazonas, assim a meridional como a setentrional, pertencem em toda a Propriedade, Domínio e Soberania a S.M. Portuguesa, e promete que nem ele nem seus Descendentes (...) farão jamais alguma Exigência a respeito da Navegação e Uso do dito Rio (...)." A Espanha, de sua parte, reconheceu o direito de Portugal sobre a Colônia de Sacramento, apesar da oposição do Conselho das Indias. Os plenipotenciários de Portugal foram o Conde de Tarouca e D. Luis da Cunha.

cia e à liberdade de ação política inglesas que claramente se delineava em uma eventual vitória francesa.

A instauração das casas reais na Europa pós-1815 foi conseguida com a exacerbação dos preconceitos. Talleyrand transformara em palavra de ordem o "princípio da legitimidade," que veio a tornar-se o símbolo da Santa Aliança, senão seu instrumento. Na verdade, neste esforço de restaurar idéias monárquicas, os interessados acabaram por anular conquistas liberais introduzidas pela Revolução Francesa em praticamente toda a Europa. A associação, preocupada com a paz e a ideologia, decidida a perpetuar princípios anacrônicos, parecia ter colocado o continente a salvo das maquinações em Londres. Canning, então à testa do Gabinete, não considerava superada em Londres. Canning, então à testa do Gabinete, não considerava superado o papel britânico de equilibrador tradicional. É conhecida sua frase, ao explicar porque dera implícita aprovação à mensagem do Presidente Monroe sobre a inviolabilidade americana, com a qual não restringiu, segundo sua opinião, mas ampliou o campo de aplicação da velha doutrina: "Dei vida ao Novo Mundo a fim de manter o Velho em equilíbrio." De fato, aos poucos foram aparecendo no Hemisfério americano e na Ásia formas regionais de balanço e assim, enquanto a Santa Aliança perseguia o objetivo de manter a paz na Europa, uma outra luta de poder desenvolvia-se em outras latitudes. É sabido que as guerras do Prata no século XIX forem a projeção do desequilíbrio europeu.Um dos lances mais conspícuos foi a despeito da oposição brasileira, indiferentemente apresentado o novo Estado como um algodão entre dois cristais ou uma garantia adicional para o equilíbrio do estuário. Na realidade, o equilíbrio no Prata era afetado pela interferência de três potências extra-regionais (EUA, França e Grã-Bretanha) a influir nas relações das três principais unidades políticas da região. As lutas interessaram a Argentina, o Brasil e o Uruguai; os demais raramente formaram uma aliança operacional e portanto as confrontações refletiam rivalidades extra-regionais sem estarem condicionadas por alinhamentos efetivos de força. Para aplicar a teoria do equilíbrio o número de atores era insuficiente, embora gozassem da necessaria autonomia para mudar de lado, como desfrutava na Europa a Inglaterra. A desatenção à experiência européia era completa,o como pode-se confirmar com a tentativa hegemônica de López. Em termos de PMR o Paraguai tinha um índice superior ao de qualquer dos seus eventuais contendoers, porém apenas ligeiramente superior quando os seus três maores vizinhos se unissem. Superiot era porém o potencial de crescimento do PMR de Tríplice Aliança, beneficiada ademais por aspectos de espaço e posição; á o Paraguai, além de carecer de uma infra-estrutura econômica, ressentia-se de sérias limitações geográficas, a começar de sua posição mediterrânea. O que se tornou uma aventura desastrada teria sido um êxito militar extraordinário se López que estava a ponto de somar aliados (o Uruguai), não tivess eterminado por alienå-

los e permitir que a diplomacia imperial consertasse sua mais importante aliança no momento justo.

A interferência inglesa no Continente europeu passou a ser feita, a partir de 1815, com vistas a garantir dois pontos considerados fundamentais para a estabilidade das respectivas regiões, e portanto para toda a Europa: a Bélgica e os Bálcãs. A Bélgica é a linha de menor resistência entre os tradicionais contendores, Alemanha e França. Se qualquer deles conseguir o raciocínio é feito dentro dos conceitos da escola de estratégia pré-nuclear, naturalmente por aliança ou conquista utilizar-lhe o território, está pelo fato mesmo em superioridade estratégica sobre o adversário. Este dado teorico serviu de base ao famoso plano Schlieffen na I Guerra e da *blizkrieg* da Segunda, e justifica o receio inglês, pois em 1940 o avanço alemão foi o suficiente rápido para envolver numerosos contingentes aliados, socorridos por um difícil mas bem sucedido salvamento marítimo através de Dunquerque. O Tratado de 1831 (Londres) declarou a Bélgica independente, soberana e eternamente neutra, dentro do modelo suíço (sob a garantia dos signatários).

A importância tradicional dos Bálcãs consiste em servir de barreira às veleidades expansionistas da Rússia. Em tese, a estratégia natural de Petrogrado era obter uma saída naval aberta o ano todo, como conseguiria atraindo a Turquia para sua órbita. De outra parte, a presença russa nos Bálcãs refletir-se-ia no Oriente Próximo, área de estrita influência britânica, ciosamente defendida, inclusive através de financiamentos e obras de infra-estrutura. Por tais motivos a Inglaterra se foi envolvida na região até culminar com a Guerra da Criméia de 1854, em que teve por aliados França e Turquia. A paz de Paris é uma grande vitória inglesa: não só fecha o Estreito à frota russa em caso de guerra, mas ainda neutraliza o Mar Negro. A última medida foi um passo adiante na doutrina que estava ganhando favor ao tempo do internacionalizar o domínio aquático. Como se recorda o direito internacional reconhece massas de água nacionais e internacionais, segundo estejam encravadas no território de um único Estado ou interessem a mais de um. É o caso típico do Mar Negro, em cujas margens além da atual União Soviética estão Romênia, Bulgária e Turquia; e do rio Danúbio (nasce na Alemanha, atravessa sucessivamente a Áustria, a Hungria, a Ingoslávia, separa-a da Romênia, esta da Bulgária e finalmente divide a Romênia da União Soviética). Tanto no caso dos domínios aquaticos nacionais como no dos internacionais observa-se um trabalho para abri-los ao uso geral desde que por sua dimensão ou situação tenham importância estratégica, econômica ou comercial. O primeiro ato do internacionalização foi tomada pela Revolução Francesa, cujo decreto de 16 de novembro de 1792 abriu à navegação o Escalda e o Mosa. O Congresso de Viena de 1815 (conquanto orientado numa direção oposta à da Revolução) incluiu no seu documento final disposições semelhantes atinentes ao Reno, ao Alba e outros. Desde então o processo acelerou-se, tendo-se aberto nos quatro

cantos do Globo, principalmente os rios: Oder 1818, Congo e Nígre 1885, Amazonas, Tocantins e outros afluentes na Amazônia e o São Francisco entre 1866 e 1873, sem falar no Prata e afluente cujas convenções datam de 1823. Os mares fechados foram, em geral, internacionalizados.

A neutralização que os ingleses alcançaram em Paris teve uma importante conseqüência, retardar o ingresso russo no Mediterrâneo. Realmente o impulso tozarista a princípio e bolchevique depois ficou contido até a década de 1970 quando faz seu ingresso a nova frota soviética baseada no Mar Negro.

FORMAS DE AÇÃO

O estudo da aplicação da teoria através dos séculos demonstra que a idéia inglesa era impedir o aparecimento de um Estado capaz de assumir a hegemonia regional. Se um país dava indícios de sobrepor-se aos demais, estes deveriam servir-se dos recursos disponíveis, principalmente os diplomáticos, para reduzir-lhe a superioridade. Sob esse aspecto, a teoria do equilíbrio contribui para a manutenção da paz. Como se sabe, num universo composto de um certo número de Potências, num momento há uma que reúne melhores condições de liderança, ou equemáticamente, recorrendo aos PMR

A	15	K	65
B	12	X	21
C	18		
D	7		
E	7	X	21

Se *X* é o equilibrador, seu esforço orienta-se no sentido de evitar que *K* maximize as vantagens de que desfruta. Cabe a *X* 1) impedir que *K* "divida e conquiste," como veremos adiante, ou some seu PMR a qualquer dos outros participantes, por pequeno que seja, como *C* ou *D;* 2) fomentar uma aliança contra *K* de todas as demais Potência, inclusive ele próprio, *X*. No presente exemplo, ao se formarem dois campos, num teríamos por hipótese a coalisão composta de

$$A \div B \div C \div D \div E = 59 \qquad (1)$$

e no outro apenas *K* com um PMR = 65. Se *K* tiver êxito em atrair um dos participantes da colisão, digamos *E*, as forças em confronto passariam a

$$A \div B \div C \div D = 52 \qquad (2)$$
$$K \div E = 72$$

No período inicial a diferença : : 65 não justificava o temor de uma vitória certa de *K* na fase (2) a superioridade da aliança (K ÷ E) passa a

dar margem a preocupação. Cabera ao equilibrador restabelecer a proporcionalidade, se possível e enquanto possível. Se *X* utilizar todo o seu peso, a coalisão(1) passaria dos 59 iniciais para um PMR de 80, e não teria dificuldade em equilibrar e seguramente vencer o adversário. O mais provável, entretanto, é *X* evitar comprometer sua adesão integral. A 50% do capabilidade de *X* a relação de poder da coalisão (1) para *K* seria de 69 : : 65, diferença pouco significativa, indicando uma luta indecisa. Ao estadista, em *K*, caberia escolher entre manter a paz (e enquanto houvesse paz as respectivas diplomacias agiriam, *K* procurando subtrair aliados à coalisão, os diplomatas desta, procurando fazer crescer o PMR), ou arriscar-se ao recurso às armas visando a eliminação parcelada dos componentes do grupo.

Ainda que esquemática, a exposição permite analisar em breves linhas as guerras napoleônicas. Contra a França levantaram-se coalisões que procuravam alcançar o equilíbrio militar ou superar a capabilidade militar francesa. O gênio estratégico de Naopeleão conseguiu quebrar sucessivamente a desejada equivalência e, desse ouvido a algum dos assessores políticos, possivelmente teria chegado a constituir o império com que sonhava. No outro bando é mister não esquecer a pertinância de Canning, os recursos do *Foreign Office* e não menos, de certo, a pugnacidade de que estavam possuidos dos dirigentes ingleses. Através do estímulo, do financiamento, quando não suborno, da ameaça, da chefe e da inspiração, a Inglaterra conseguiu sucessivas alianças que alcançaram desgastar a máquina militar da França e derrotar a Napoleão.

A teoria do equilíbrio de poder não retrata, compreensivelmente, uma evolução clara e perfeitamente definida. Há mudanças, matizes e variações que levam os estudiosos a subdivisões especiais. Eis algumas.

DIVIDIR PARA CONQUISTAR

Num esquema bipolar, a diplomacia do grupo *A* procura identificar o membro mais fraco ou instável do grupo *B* para iniciar sobre ele um trabalho de persuasão que interfira sobre (e se possível rompa) acordos pré-existentes. Se não existe aliança formal, o esforço é evitar que chegue a firmar aliança com o grupo adversário. Encontra-se ação do gênero nas relações franco-alemães. Para a França a Alemanha sempre foi o principal risco nacional. Paris procurou desenvolver uma política sistemática que impedisse ao vizinho alcançar o ponto de preparação militar. Enquanto o Sacro Império era um conglomerado de pequenos Estados independentes e cidades-Estados, a França ligou-se a vários. O crescimento da Prússia levou a França a conseguir incorporar a AlsáciaLorena ao seu território. Arredondando as fronteira, criava um antepara além-Reno que acrescentava às dificuldades de uma arremetida contra o coração do país. A unificação alemã com a criação do II Reich de Bismarck colocou em prova a

validade da política francesa. Como já disse, o Imperador Napoleão III, insuflado por áulicos desatentos aos riscos, calculou mal o momento e na guerra que se seguiu a Alemanha não teve dificuldade de conquistar Paris. À perda da Alsácia e parte da Lorena a França contrapôs para a eventualidade de uma nova confrontação um cinturão de alianças defensivas em torno da Alemanha. A previsão teve recompensa: em 1914 a Alemanha lutou em duas frentes igualmente esforçadas. O mesmo pode-se dizer de 1939. Neste conflito a França havia concertado alianças com a Polônia, a Hungria e a Grã-Bretanha, além de continuar a sustentar a neutralidade de permanente e total da Bélgica. Tais precauções teriam dado o esperado resultado não tivesse também a Alemanha empregado a tática de dividir para conquistar. Combinando política de força com força crua e nua, primeiro criou o chamado "muro do Ocidente" pela ocupação da zona desmilitarizada da Renânia (1936); em seguida aplicou o sistema de "guerra relâmpago" e pôde rapidamente colocar fora de combate a Polônia e a Noruega e, fazendo caso omisso da reconhecida neutralidade belga, invadiu os Países Baixos, a Bélgica e descendo pela Normandia em poucas semanas de combate conquistou a França.

COMPENSAÇÕES

É intuitivo que sobre o PMR influem fatores diversos, muitos dos quais não são militares. De outra parte, numa competição entre potências, a evolução dos vários componentes do universo assim formado é atentamente vigiada por todos os demais. Se nos ativermos a dois países, é fácil de ver que diante de cada aumento do PMR de *A* o país *B* procura aumentar o seu, a fim de manter o equilíbrio ou a relação inicial. Outra possibilidade, quando é difícil crescer, é criar embaraços para que o crescimento do PMR tenha real importância militar. Seria o caso de uma potência média que consegue armamento moderníssimo mas ao mesmo tempo vê debilitar-se o sistema de aliança em que apoiava seu planejamento. O caso anterior, de competição direta, na qual a cada aumento do PMR de *A* corresponde uma resposta equivalente de *B* é exemplificado pela corrida balística que empreendiam até 1971 Estados Unidos da América e União Soviética.

Uma forma utilizada por séculos para manter o equilíbrio foi a exigência de compensação. Conquanto quase sempre decorrência de uma vitória militar, em que o vencedor impõe (não propõe), também há compensações obtidas em tempo de paz. Esquematicamente podem ser territoriais e não-territoriais, corretivas e preventivas. Aquelas que são obtidas após uma vitória militar são muitas vezes corretivas e em dinheiro: visam a reembolsar o Tesouro do vencedor dos gastos incorridos no conflito. Reivindicações em terras, correções fronteiriças ou engrandecimento territorial puro e simples, são formas de compensação territorial muitas vezes preventivas, como a citada política francesa que, pela incorporação da Alsácia-

Lorena, criava um obstáculo no caminho da capital. A importância estratégica do engrandecimento geográfico não necessita ser ressaltada. Recordarei a título de curiosidade o fato de que no Congresso de 1815 a Comissão de estatística, cujo trabalho mereceu louvores, examinava particularmente o efeito das divisões territoriais propostas ou exigidas sobre o equilíbrio de poder que se desejava na Europa.

Como país dependente da política européia até 1822, as questões de limite tinham grande importância para nós, e se se quisesse traçar-se-ia como curva uma espécie de gangorra em que, quando vencia Portugal ou seus aliados, aumentava a silhueta geográfica do Brasil, e minguava quando Lisboa tinha de arcar com alguma guerra mal sucedida. No que respeita a conformação física do Brasil, tivemos dois momentos importantes, o primeiro na já referida criação da República Oriental do Uruguai, o segundo no desfecho da Guerra do Paraguai.

Quando a *divisão territorial tem repercussão política, a questão se* agrava na razão direta dos interesses beneficiados ou prejudicados. A partilha da Polônia no Congresso de Viena exigiu um complexo processo de medidas que, atendendo às exigências das potências vencedoras, influisse o mínimo possível sobre o equilíbrio político que se almejava estabelecer.

CONTROLE DE ARMAMENTOS

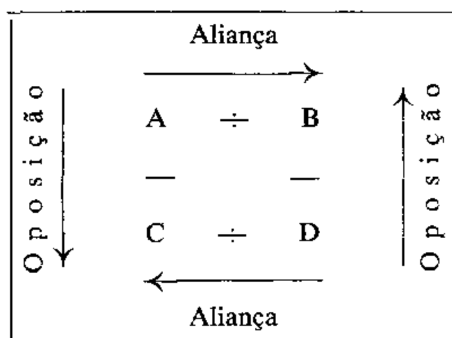
Em última análise o equilíbrio de forças equivale a dizer que os países A, B, C e D têm um PMR tão próximo um dos outros que nenhum deles pode atacar com segurança o outro. Ou que em aliança $A \div C$ são aproximadamente iguais a $B \div D$ de modo que a mesma atitude predomina. Poder-se-ia, naturalmente, antever uma situação em que $A \div B \div C$ aliem-se contra D, que ficaria inferiorizado. A experiência de uma situação em que três Estados se associam para subjugar um quarto demonstra que a divisão dos expólios cria tais dificuldades a ponto de torná-los inimigos entre si, com conclusão mais complicada do que o problema inicial que tentaram resolver.

Um sistema de evitar a superioridade de qualquer grupo, ou Estado isolado, sobre outro é conseguir que haja controle de armamento. Muitas fórmulas são conhecidas, quase sempre repousando ou na fixação de um teto (isto, e nenhum Estado pode armar-se além do limite estabelecido) ou na manutenção da proporcionalidade inicial. Esta última foi a técnica adotada na Conferência Naval de Washington que ainda hoje é lembrada como um encontro prático que apresentou solução para o problema complexo, mas vital, da corrida armamentista.

ALIANÇAS

Dentre os meios de alcançar e manter o equilíbrio de forças, nenhum tem sido mais usado do que as alianças. Este recurso transcende a simples

questão do equilíbrio e é o centro da problemática do poder entre as nações, pois como ocorre com o indivíduo, na comunidade internacional o Estado necessita seu círculo de amigos, principalmente em momentos de crise. Uma representação simbólica é como se mostra no quadro seguinte



Se *A* e *B* são aliados, um conflito entre *B* e *D* que se opõem arrastará *A*. Nestas condições, ter-se-ia a seguinte cronologia:

t_1	B	contra	D
t_2	B ÷ A	contra	D
t_3	B ÷ A	contra	D ÷ C

Recorda-se que seqüência não diversa ocorreu no início da Guerra de 1914 e na de 1939. No primeiro caso, a Áustria desejava aniquilar a Sérvia, aliada da Rússia. Esta, de sua parte, estava ligada à França, enquanto a Alemanha alinha-se à Áustria. Ao ultimatum austríaco contra a Sérvia seguiu-se a mobilização russa e a alemã, logo acompanhada pela da França e dos demais países da Tríplice Entente e da Tríplice Aliança.

De regra as alianças mais viáveis são as defensivas. As ofensivas, e principalmente as agressivas, têm problemas auto-induzidos que lhes dão duração limitada. Para maximizar sua defesa os Estados aliados visam um de três alvos, quando não os três em conjunto: — aumentar o significado do PMR próprio; — alcançar um PMR conjunto que inspire respeito; — influir sobre o PMR adversário pela atração de aliados inseguros, pela dissuasão sobre nações não comprometidas ou por outros meios.

Influem sobre a aliança sua duração e seu propósito; quanto mais curto o prazo de validade mas eficientemente funciona a aliança, e se tem objetivos específicos, bem definidos e simples, terá um rendimento superior

a outra de caráter geral e vagamento definido. Uma das alianças bem claras já alcançou idade multisecular, a firmada entre a Grã-Bretanha e Portugal em 1763. O Tratado de Methuen é paradigma de entendimento preciso — proteção militar em troca de concessões comerciais — entre uma (então) Potência de primeira ordem e um pequeno país que preferiu confiar à Grã-Bretanha a defesa de sua integridade. No decurso de sua longa vida funcionou de modo apreciável, tendo custado certos sacrifícios à economia portuguesa durante decênios submetida aos interesses mercantis britânicos, mas permitiu em mais de uma vez a sobrevivência da Monarquia e mesmo da existência de Portugal. O Tratado de Methuen é ademais uma aliança codificada. Há casos de associação informal que nem por isso dá excelente resultado e tem vida longa. O grande exemplo é a que liga EUA a Grã-Bretanha, ainda hoje em plena vigência. Justifica-se por haver uma coincidência de interesses gerais e, por isso mesmo, tem sofrido hiatos ou mesmo enfrentamentos, como na aventura de Suez de 1957. Alianças com fundo ideológico perduram enquanto prevalece a idéia matriz. A Santa Aliança (1815-45) foi concebida como o instrumento da reabilitação do princípio monárquico, e valeu pelo interesse que a "Quadrupla Aliança" colocou neste trabalho, pelo qual a Grã-Bretanha manifestou ceticismo.

AS INSUFICIÊNCIAS DA TEORIA

A idéia de que se poderia identificar em política internacional um princípio tão constante quanto uma lei física explica a aceitação da doutrina do equilíbrio de poder. Estava dentro da tradição cientificista do momento tentar reduzir a formas exatas constatações susceptíveis de generalização. Ademais, os êxitos políticos ingleses e as idéias do *laissez faire* induziram a aceitação desse mecanismo regulador automático. A evolução histórica relacionada atrás permite ver apenas de longe o funcionamento desse tipo de compensação. Na verddae, ainda quando prevaleça um estado que se define, talvez à falta de melhor termo, de equilíbrio, é de certo exagerado dizer que ocorre de forma automática ou sequer semi-automática. O que é quase espontâneo é o observador antecipar um equilíbrio nas relações de política internacional, pois de outro modo como se explicaria que o Estado mais forte abdicasse de exercer sua força? Como maneira esquemática de aclarar a dúvida, recorre-se aos postulados da teoria que têm, naturalmente, de adaptar-se às peculiaridades de cada caso. Uma dessas peculiaridades é de que, como teoria, o equilíbrio do poder exige uma multiplicidade de Estados. O mundo bipolar não é, assim, típico, tanto mais que simplifica ao máximo as relações interetáticas. Mas se *A* e *B*, Superpotências, coexistem é que estabeleceu-se um equilíbrio, equilíbrio este insusceptível de ser perturbado senão pelas próprias Superpotências. Estamos, neste caso, num universo de PRMs digamos de mil unidades; uma Potência normal teria um PMR, em comparação, da ordem de 100 a 200 unidades, insuficiente

no confronto de forças para dar uma superioridade marcante à aliança à qual adere. No mundo bipolar fica reduzida a possibilidade de uma Potência exercer o papel de regulador, e nestas condições, mais um elemento fundamental da teoria deixa de funcionar, comprometendo sua validade. Na verdade, a teoria exige que o equilibrador seja, ele sim, uma Potência de primeira ordem. "A Inglaterra e seus aliados desfrutaram de tremenda preponderância de força sobre os rivais, e não obstante diz-se que a Inglaterra estava mantendo o equilíbrio de forças." (Organski)

Os críticos da teoria fazem uma objeção interessante ao conceito de balanceador. Se o funcionamento é automático, ou quase, observam, não deveria haver necessidade do regulador. A teoria indica, com efeito, que quando os acontecimentos têm curso "normal", ocorre um equilíbrio automático. É naturalmente difícil definir previamente essa normalidade que fica por conta de sensibilidade do analista. Se sobrevém no sistema um extorvo e o fluxo dos acontecimentos deixa de ser normal, é necessária a intervenção do regulador. Este de sua parte assume um papel delicado terá de graduar a participação ao justo necessário, porque senão ocorre um desequilíbrio no sentido inverso. Supondo que o balanceador tenha um PMR de 300 unidades, enquanto a diferença entre o bloco *A* e o minoritário *B* é de apenas 150, *X* terá de acrescentar ao segundo cerca de 150 unidades, a fim de evitar novo reajuste se a dose foi insuficiente ou demasiada. Para tal hipótese, apareceria naturalmente uma nova potência *Y* e assim sucessivamente, enquanto fosse necessário.

$$t_1 \quad A = 350 \quad B = 200$$

$$t_2 \quad A = 350 \quad B \div X = 500$$

$$t_3 \quad A \div Y = 500 \quad B \div X = 500$$

(por hipótese Y = 150)

A participação da Inglaterra no equilíbrio europeu deu-se, outrossim, sob condições especiais. Inicialmente, uma concepção política a longo prazo, desinteressada de ganhos imediatos. Assim, enquanto as nações continentais preocupavam-se em maximizar seu poder e influência, inclusive pela incorporação na sua órbita de Estados vizinhos, o balanceador não exigia retribuição proporcional aos ônus da luta ou às vantagens inerentes à vitória. A crer nos advogados da teoria a recompensa consistia em ver o equilíbrio de poder restabelecido. É claro que a teoria convinha a Inglaterra, cujas características nacionais distinguiam-na em tudo das demais nações européias. Insular, marítima, monárquica, colonial, industrial, liberal, pôde desfrutar e defender um "esplêndido isolamento" apenas quebrado pela necessidade de intervir para restaurar o equilíbrio do poder. Talvez essas características expliquem melhor do que a própria construção intelectual porque

em geral se considera a teoria do equilíbrio um sistema britânico. Não existe, na verdade, perfeita coincidência entre a realidade e o delineamento teórico, mas, em grandes linhas, a preocupação inglesa era impedir a afirmação de uma potência que lhe criaria problemas, levando em conta sua grande dependência externa.

O fato de que a Inglaterra marcou a política européia e uma vez que até a II Guerra Mundial a política européia resumia a política mundial permitem apresentar o período sob o título de "paz inglesa". Ocorre que, como com a própria teoria, o conceito de paz é relativo. Nos três séculos examinados, apenas entre 1815-1914 prevalece uma certa harmonia entre as Grandes Potências, pontilhada naturalmente de encontros de pouca monta. Foram em conjunto conflitos de efeito superficial, pois estava também dentro da teoria evitar reformas substanciais que danificariam o delicado equilíbrio o pré-existente. Efetivamente, apenas na guerra franco-prussiana de 1870 as condições de paz foram menos generosas do que os acordos anteriores. O oportunismo aí revelado teve sua seqüela na paz de Versalhes de 1914, cujos termos inusitados em todos os respeitos transtornaram o panorama da Europa e sepultaram a possibilidade de manter em funcionamento com a elegância e a simplicidade anteriores a teoria do equilíbrio de poderes. A Guerra de 1914 foi uma surpresa em muitos sentidos, inclusive porque a Europa como que se tenha habituado à idéia de paz, para o que, costuma-se dizer, havia contribuido a Grã-Bretanha. Não há dúvida de que tanto a nação inglesa quanto a teoria do equilíbrio contribuiram para essa concórdia, conquanto se possa duvidar se foram a causa única ou fundamental.

IV. *PAX AMERICANA*

Até o início deste século as monarquias cobriam a maior parte da Europa; muitas delas, desejosas de perpetuar-se, favoreciam a reação, entorpecendo a normal evolução política. Tais medidas não impediram, porém, o debilitamento da autocracia. Auxiliado pela experiência na América e em França, o ideal republicano vai paulatinamente conquistando adeptos. A ascensão é facilitada por um importante fator de aglutinação, a nacionalidade, explorado com habilidade por Mazzini e Cavour na Itália. A força da novidade é uma advertência para as casas reinantes, mas os resultados variam: a dos Habsburgos, construída sobre um mosaico de nacionalidades, desagregará em 1918; já a de Savoia consegue consolidar seu domínio sobre pequenas e grandes etnias, dos Alpes à Sicília. A unificação italiana, no que renegava o tradicional, representou um incentivo para ativistas de variada tendência, nihilistas, anarquistas, positivistas, etc. Apenas duas correntes, entretanto, projetam-se no futuro, o socialismo e o nacionalismo. O período que se estende até 1914 é assim dominado pelo fermento intelectual que

encontra sua origem no progresso trazido, no século anterior, pelo florescimento da Revolução industrial.

A eventual influência ideológica sobre as relações entre nações não alterou o clima de entendimento porque as Potências podiam desafogar ambições territoriais na corrida colonialista em curso. Na segunda parte do século XIX foram ocupadas as últimas "terras devolutas" do mundo, e já pela altura de 1880 começa-se a sentir a necessidade de redistribuir. No período em que a tensão sobre aparecem em cena os Estados Unidos da América. Sua primeira manifestação foi defensiva: com a Doutrina de Monroe reservam-se uma zona de influência bem definida. Segue-se um intervalo em que, por aquisição e conquista, asseguram toda a largura do continente e garantem saída para dois oceanos. A potencialidade é absorvida neste trabalho de cinqüenta anos, mas na década de 1880 os objetivos internos não satisfazem completamente a vitalidade nacional. Os Estados Unidos da América voltam-se para o exterior, mas não para a Europa. Daí em diante os pontos cardiais da política americana serão primordialmente o Extremo Oriente e o Caribe. A postura afirmativa tem o primeiro teste em 1886, no conflito contra a Inglaterra e a Alemanha pelas Samoas, seguido da anexação do Havaí.

O levante cubano, abafado com mão de ferro, comove o povo americano. Ao protesto de Washington, que as autoridades espanholas parecem dispostas a atender implantando um regime mais brando, segue-se a explosão e afundamento da belonave *Maine* na baía de Havana. Madri repele o ultimatum americano, e acelera a guerra. Theodore Roosevelt, Secretário-assistente da Marinha, numa decisão temerária, determina ao Almirante Dewey que entre em Manila e destrua a esquadra espanhola. O golpe tem êxito, e com os sucessivos desembarques os espanhóis são derrotados nos dois oceanos. A vitória atribui aos EUA o domínio de Filipinas, Guam e Porto Rico, e permite-lhes estabelecer um protetorado sobre Cuba. O povo que por primeiro levantou-se contra a sujeição colonial agora tem um império. Contra as críticas propõe-se o lema "fazer da América potência internacional". É o momento do Almirante Alfred T. Manhan que prega a superioridade histórica da Marinha e atribui-lhe a função de primeira e principal linha de defesa contra ataques vindos de fora do Continente. Tais ensinamentos junto à decisão de McKinley de ir à guerra são as bases de uma grande esquadra. Ao iniciar-se o século XX os EUA estão entre os regentes do Pacífico, em direto contato, senão em confronto, com as Potências concentradas em volta da China — Rússia, Japão, Inglaterra, Alemanha, Holanda, etc.

O envolvimento oriental americano teve motivos complexos. Em termos gerais o propósito era estabelecer um novo equilíbrio de forças na área a fim de coibir qualquer eventual competidor e proteger a parte mais fraca que era a China. Visava também estabelecer desde longa distância uma linha de defesa, doutrina que ainda perdura, talvez levada ao exagero de

colocar as primeiras baionetas na península indochinesa. A política de "portas abertas" inaugurada na China respondia a esses requisitos, apoiada na convicção de que o autocontrole das Potências era penhor da integridade territorial da China. Para garantir tal política, Washington não hesitou em prejudicar interesses ingleses ou ferir veleidades japonesas. O espírito pragmático inglês permitiu um *modus vivendi* com os EUA, de que nasceu uma aliança naval. A soma das duas frotas ultrapassava o poder de qualquer outra nação marítima. No Pacífico passou a prevalecer a vontade anglo-americana, e o Japão, cerceado em muitas vitórias, resignou-se enquanto não se considerou preparado para desafiar os regentes do Pacífico.

Para muitos a política americana no Oriente tem um paralelo na conduta de Wilson na paz de 1919. Em ambos os casos encontra-se um sopro de inspiração, quase o impulso do dever, seguido por um certo desencanto e não raro retração. Há, outrossim, a concepção da importância predominante do objetivo final que justifica o sacrifício de interesses ou vantagens intermediárias menores.

O ano de 1919 é fundamental para a ascensão dos EUA como potência de primeira classe, pois os colocou em posição destacada entre contendores exaustos e inclinados à paz. Se os estadistas europeus, por acerto e erro, acabariam delineando uma nova fórmula de equilíbrio de poder, sob a influência empolgante do Presidente americano o rumo foi outro. Tornou-se a cruzada do "mundo feito para a Democracia", que desde os primeiros passos implicava criar uma Europa distinta da que existia em 1914. As linhas do novo mapa seriam emprestadas à experiência cívica americana com as alterações ditadas pelo espírito didático de Woodrow Wilson que, como é sabido, foi professor de História em Harvard. Seu propósito consistia basicamente em facilitar a aplicação do princípio da nacionalidade e o desenvolvimento da democracia liberal nas unidades que se formariam. Esperava com isso criar condições para que vingasse a "nova diplomacia" que, dando as costas a experiências anterior como a Pentarquia do século XIX, entregasse a paz mundial ao cuidado dos povos. O instrumento original para manter a concordia internacional, um parlamento de Estados reunidos na base da igualdade. Se o projeto tinha méritos e devia ser tentado, logo o mundo perplexo verificou que não era tão intenso o desamor americano pela prática européia do equilíbrio de poder, nem tão axiomáticos aos XIV Pontos destinados a substituir a velha teoria. Mais forte do que as esperanças revelou-se a pressão interna. O Presidente, envolvido por problemas nacionais, não pôde influir sobre o Congresso e este deixou de ratificar a paz de Versalhes e outros atos, entre os quais o estatuto da Liga das Nações. Com isso o país se alheiava do Velho Mundo num isolacionismo que o *crack* de 1929 acentuou e nem Franklin D. Roosevelt conseguiu alterar.

A desinclinação americana ganha relevo diante de duas forças em crescimento. São conhecidas as idéias de Wilson para a Alemanha: prestigiar

um Governo civil em detrimento da classe militar prussiana. A vitalidade intelectual do país mascarava, entretanto, os enormes problemas sociais e econômicos. Em conseqüência, a preferência popular volta-se para o Partido Social Democrata que se apresenta como o da lei e da ordem, o da grandeza nacional e da superioridade internacional. Por infelicidade era o partido de Hitler e dos nazistas, do racismo e do expansionismo. No outro extremo da Europa surge o bolchevismo. A Rússia comunizada será cinqüenta anos depois o principal antagonista dos EUA pela liderança do mundo. O movimento que derrubou os Romanoff era motivo de curiosidade por muitos e esperança para alguns. Os estadistas que compreenderam os riscos da nova doutrina trataram, ainda que atabalhoadamente, circunscrever-lhe os efeitos. Como se ainda estivessemos nos idos de 1815 a primeira idéia foi a da restauração. Sucessivamente fracassam a força expedicionária franco-britânico-japonesa e o cerco, conhecido sob o nome de *cordão* sanitário.

Contra essas forças é que os Estados Unidos da América lutaram ou lutam ainda. Se o nazi-fascismo foi derrotado militarmente, contra o comunismo a luta mantém-se no terreno infra-bélico da guerra fria, com fortes indícios de uma composição cada vez mais geral. Doutrinariamente, contrapondo-se à pregação marxista, os americanos propõem a manutenção do sistema representativo (democracia), do liberalismo econômico (capitalismo) e da autodeterminação (nacionalismo). Em cada caso são levantadas objeções, por vezes contundentes. Talvez o maior êxito marxista é obtido na pregação nacionalista, pois tem subtraído à influência ocidental povos hoje convertidos ao comunismo. De parte tal contradição temática, as duas partes coincidem em temas de distensão internacional e desarmamento. Os EUA aplicam a pressão econômica; a União Soviética golpes de força. Os soviéticos procuram estabelecer sua rede internacional através dos Partidos comunistas; os americanos, interessados em uma forma branda de desengajamento (primeira fase de um neo-isolacionismo), patrocinam um sistema internacional de alianças que, em teoria, iria diminuir sua responsabilidade em muitas áreas.

Na sua suspeita quanto à valia do equilíbrio de poder a diplomacia americana introduziu-lhe alterações. Uma delas é a já referida tentativa de desfazer-se do grupo seleto de Estados que rege o mundo, como a Pentarquia saída do Congresso de Viena, as Oito Potências da Guerra de 14 e os Cinco Grandes de 1939. O propósito de uma assembléia de Estados garantes da paz internacional vingou como idéia. Na prática o que se viu foi a conveniência de discussões a dois anos a três. A diferença entre as Superpotências e as demais Potências é tão esmagadora que as decisões passaram a ser feitas pelas primeiras com alheiamento de aliados por mais próximos. Ainda quando a Duarquia que caracteriza o mundo pós-bélico seja um dos esteios das Nações Unidas, seu jogo é fora e não raro à mar-

gem da entidade que, constantemente, tem de adaptar-se às carreiras à situação assim delineada.[1]

Talvez se possa dizer com segurança que o jogo político contemporâneo não favorece a "diplomacia franca e pública", a despeito do período de ascensão em que se firmaram tratados aclamados como marcos na evolução política dos povos. É que tiveram pequeno efeito prático. A guerra fria nos seus momentos mais sérios propiciou o desencadeamento de uma ofensiva de espionagem, suborno, raptos, assassinatos e violência, assim como aconselhava medidas acautelatórias que só poderiam ser tomadas no sigilo de encontros muito discretos. Esse mal que deve ser repartido entre os contendores foi aceito pelos EUA como o ônus da liderança do Mundo Livre. Partindo de uma postura cômoda, isolacionista, encontra-se quarenta anos depois na posição diametralmente oposta, de incômodo envolvimento global. Queriam ser, na expressão pitoresca, os bombeiros do mundo, incumbidos de circunscrever e debelar incendios que o convívio internacional cada vez mais interdependente torna previsíveis.

O envolvimento produziu no mundo uma fase de inibição, durante a qual a iniciativa é sempre das Superpotências. Mas vencida a etapa da superioridade militar dividida e do equilíbrio do terror, observa-se um rápido processo evolutivo nas nações ligadas à Duarquia, de velocidade superior às transformações que sofriam as próprias Superpotências. Estimulantes para isso foram a intranquilidade da guerra fria e o rompimento do monopólio atômico. A França, sob a liderança de De Gaulle, opôs-se à estratégia da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) e optou por uma política de afirmação nacional baseada, como se sabe, na "defesa em todas as direções". A Romênia e mais tarde a China levantaram dúvidas não dissemelhantes, terminando os chineses por chocar-se contra os antigos mentores por razões de fronteira. O antagonismo reveste certa gravidade pois a posição chinesa é apoiada por um arsenal atômico e por um sistema balístico operacional. Se as tensões dentro da aliança ocidental dão margem a preocupação, o mesmo fato na socialista ofereceu aos EUA as condições de retomar contatos orientais interrompidos pela implantação na China de um regime que mais que caudatário de Moscou era agressivamente oposto à política americana. O prazo tem importantes reflexos; um deles

---

1 *A posição brasileira a respeito é clara.* Em resposta às "Propostas de Dubbarton Oaks" e em São Francisco o Brasil reclamou o destaque dado às grandes Potências e principalmente contra o direito do veto. Em discurso à XVI sessão da Assembléia Geral da ONU, disse o Ministro do Exterior Gibson: "A crise contemporânea e o perigo de marginalização das Nações Unidas se agravarão na medida em que ariqueza e a força continuarem a concentrar-se em alguns Estados, na medida em que os conhecimentos científicos e tecnológicos permanecerem oligopolizados, na medida, enfim, em que se exerça uma política de poder que esvazia as Nações Unidas e as reduz (...) como foro ordenador (...) nas relações internacionais." (*Jornal do Brasil,* 28 se tembro 1971).

é que a aceitação da China na vida internacional dá-lhe a respectabilidade que arrefece pruridos revolucionários, graças ao que se estabeleceram condições básicas para um entendimento diplomático relacionado com os problemas (ou pelo menos alguns dos problemas) da região. A aproximação foi benéfica tanto para os EUA quanto para a China, pois permitiu a ambos um desengajamento há muito imperativo, sem que qualquer deles considerasse haver feito uma concessão. Ademais, do ponto de vista específico da China, dá-lhe maior tranqüilidade para resolver a fricção fronteiriça soviética, pois já não há que temer uma agressão militar proveniente de Formosa. Poder-se-ia mesmo aventar a hipótese de uma mediação entre os dois antigos aliados socialistas procedida pelos EUA, autorizado por sua longa tradição em assuntos orientais. Não há que esquecer, do lado americano, que diante dos problemas que sacodem sua estrutura social, a abertura com a China significa uma pausa útil para reorientar o pensamento político, já que a *entente* com a União Soviética dá indícios de ampliar-se. Ainda que com Pequim não se alcancem resultados tão favoráveis quanto os aqui esquematizados, não se pode negar à diplomacia de Washington proficiência, invenção e oportunismo.

Por efeito dessas qualidades, a que se acrescente a coragem de decidir em momento cruciais, pôde o mundo superar crises sem que a paz fosse quebrada. Eis um fato positivo, cujo ponto fundamental consiste em ter-se controlado a tensão política internacional sem contemporização ou apaziguamento. Em algumas passagens, quase ao contrário, a diplomacia americana tinha firmeza que parecia cortejar o risco, como na fase do *brinkmanship* de Dulles. É significativo que a despeito de atritos e riscos difundiu-se no mundo a sensação de que, por mais delicada e complexa seja, a paz é uma situação possível. Possível de alcançar, aprimorar e manter. É nesta concepção de possibilidade que reside a mensagem definitiva da paz americana.

O NACIONALISMO

O processo americano implica um envolvimento político, econômico e de outro tipo realizado na extensão do Globo entre ajuda e repulsão. A repulsão dos que participam a contragosto traduz-se pela ojeriza que cresce na razão direta ou das responsabilidades que lhes são atribuidas ou da invasão de terrenos ciosamente declarados área de exclusiva atuação nacional. Quando a incompatibilidade é o suficiente importante desencadeia-se um esforço de conscientização em defesa dos interesses nacionais. A mensagem nativista assim surgida, se devidamente estimulada, terá o papel de semente filosófica que crescerá até formar uma corrente política. A atualização das idéias intelectuais tem várias formas, das quais a mais enérgica e destrutiva é a violência que, na impossibilidade de voltar-se contra o alegado causador da ação (digamos os Estados Unidos da América), atira-

se contra seus simbolos (a bandeira) e empreendimentos (companhias americanas). A esse complexo que vai da constatação à solução dá-se hoje o nome de nacionalismo. Como força social que atua na política e na economia, o nacionalismo só nasceu quando a coletividade sentiu o próprio poder, e isto ocorreu recentemente. Pode-se falar de espírito nacional ou do patriotismo de povos antigos, mas tais elementos, como o desejo de impor-se ou de sobreviver, não são suficientes para caracterizar uma política nacionalista. É mister acrescentar-lhe noções mais modernas. Uma delas legou-nos a Revolução francesa: o primado do Terceiro Estado ou burguesia (o que hoje constitui o povo) sobre a nobreza (isto é, as nossas classes privilegiadas). Outra é a cristalização de um sentimento de justiça pelo qual o povo opõe-se a uma decisão que lhe trará prejuizo, ou o que é o mesmo, que transfere o ganho a outra latitude. Se de modo geral o nacionalismo é egoista e egocêntrico em favor da nacionalidade que o cultua, às vezes exibe propósitos generosos como aproximar nações com problemas semelhantes. Na sua variedade de formas, talvez o mais conveniente seja caracterizá-lo como um estado de espírito.[1] Ainda quando criação mental, o nacionalismo requer alguns pontos concretos: um povo com seus elementos de tradição, língua, costumes, etc. O conjunto indica imediatamente que de um povo a outro há variações de grau; pode-se ir do intenso nacionalismo xenófobo ao internacionalismo alienante.

A história do nacionalismo é semelhante à de outras correntes reivindicatórias, como o pacifismo, o socialismo, com vitórias e revezes. O crescimento da importância do Estado trouxe gradualmente à tona problemas cada vez mais agudos da afirmação, e portanto restrições graduais ao liberalismo e ao *laissez faire*. Junto com a diminuição dessas escolas, acentua-se o protecionismo e a defesa dos privilégios nacionais. O zelo pelos valores nativos não é criação dos nossos tempos, mas talvez nunca antes tais valores foram cercados de tanta atenção.

Tomando por ponto de referência a História do Brasil aparecem, desde o século XVII, formas de defesa dos interesses coletivos. Naquela altura o objetivo era o território, defendido com todo o vigor no que se poderia qualificar de territorialismo, sentimento como inato aos portugueses e que os levou por intuito a ocupar, e assim fixar desde cedo as bases do *uti possidetis*. Mais indicativo do lento desabrochar nacionalista são lutas nativistas que contrapõem elementos já "brasileiro" a reinóis convictos. A Inconfidência Mineira sugere a influência intelectual de filósofos europeus sobre o exemplo americano. Durante o Império há manifestações mais patrióticas do que nacionalistas: visam mais uma vez a defesa territorial, o desagravo à honra nacional, etc., mas no fundo não há uma idéia precisa

1 "O nacionalismo é um estado de espírito (...), uma idéia, uma idéia-força (...) que propele o homem a transformar sua conscientização em atos de ação organizada." (Hans Kohn *The Idea of Nationalism*, NY: Mcmillan,, 1969, p. 19).

de sentido nacionalista. Mesmo os autores mais combativos tomam uma *atitude idealista* e teórica, desprovida de sentido prático e de formulação definida. O ponto significativo alcança-se com a Revolução de 1930, entre cujos postulados está o nacionalismo. É um nacionalismo tanto econômico quanto político, neste último caso, a gradual retirada de privilégios abusivos e a recomposição da imagem externa brasileira.

Entre nós a componente econômica sempre foi mais forte, ou pelo menos mais fácil de identificar, como aliás ocorre, com pequenas exceções, em outras nações latino-americanas. Reflete-se na defesa intransigente da economia interna, principalmente os recursos naturais, como os minérios e entre eles os carburantes e a energia atômica. Estão na lembrança de todos campanhas como "o petróleo é nosso", a retirada das concessões da Hanna Mining Co. e a nacionalização de serviços do Rio Grande do Sul, as duas últimas medidas marcos da luta da facção exacerbada. Em sua forma construtiva e normal, o principal aspecto do nacionalismo é o empenho desenvolvimentista que se inicia sempre sob o manto fechado do protecionismo. No caso brasileiro, como se viu, o extremo favorecimento de entidades nacionais, e mais do que isso oficiais, do primeiro período (quando são implantadas Volta Redonda, Álcalis, Fábrica Nacional de Motores) aos poucos foi-se abrandando. Hoje os interesses alienígenas desfrutam de compreensão e facilidades para instalar-se e operar.

As relações cordiais com os principais países industrializados criam o problema para qualquer diplomacia, e a brasileira está neste caso, de transmitir a afirmação nacional sem levantar animosidade ou quebrar o clima de cooperação existente. Não estamos mais numa fase de impor a soberania ou lutar pela independência absoluta de fazer ou criar. Trata-se de começar a palmilhar terrenos menos tradicionais, porém não menos importantes para o sentimento nacional, nos quais estreitamente se interpenetram interesses econômicos e princípios políticos. Nem sempre equacionar o problema, alcançar decisões vencendo pressões de dentro e de fora e fazê-las cumprir é um processo livre de polêmica, faccionalismo e passionalidade. Ainda assim, o Brasil tem dado passos importantes, como a fixação do mar de 200 milhas. Outras vitórias de teses nacionalistas são o monopólio estatal das comunicações, principalmente a telecomunição, e a reafirmação a interesses estrangeiros da proibição de ingressar no campo da comunicação em massa, mesmo através de acordos de assistência técnica. Há algumas décadas, decisão momentosa foi a proibição de que o ensino básico fosse ministrado em outro idioma que o português. Vista assim em poucas linhas, a experiência nacionalista brasileira ressalta a possibilidade de alcançarem-se dois alvos aparentemente opostos. De um lado garantir para o próprio país fontes de poder nacional, tanto de caráter político quanto econômico, intelectual, social ou outro; de outro, fazer este trabalho de autodefesa sem antagonizar ou levantar suspeitas em governos ou grupos que podem legítima e lealmente colaborar para o bem-estar geral. Em ambos os casos,

junto com o tato adequado é indispensável constante vigilância para manter a iniciativa na conquist adas metas nacionais.

As metas variam conforme o estágio da sociedade. Para aquelas menos avançadas, o nacionalismo foi a semente que germinou os movimentos de descolonização, um dos aspectos mais significativos do pós-guerra de 1945. Espontâneo ou por importação, este sentimento forçou concessões de Potências que não esperavam abdicar a sua condição de tutoras. Crises por choque de interesses em terceiras nações podem fomentar conflitos decorrentes da exacerbação do sentimento nacionalista. Esse nacionalismo algumas vezes tem sido explorado pelos comunistas para tentar derrubar governos que não lhes são favoráveis. Ainda que não os inspire um verdadeiro espírito nativista, como fator dialético e de convicção os comunistas se autoqualificam de nacionalistas e aos poucos vão recebendo créditos de confiança do resto da população. Como complemento deste trabalho, é comum os meios de divulgação ligados ao movimento designar as forças opositoras de "lacaios do imperialismo", "títeres" e epítetos semelhantes. O que outrora chamav-se de "patriotismo" hoje é facilmente elevado à condição de nacionalismo. Há um nacionalismo árabe que trabalha para vencer Israel, assim como um nacionalismo islandês em luta contra os ingleses. Na batalha política dos nossos dias, em muitos casos é mero jogo de palavras: *o apelo que a palavra suscita é de efeito sentimental tão forte que* penetra pelo passional e faz dela uma arma de afirmação do grupo que melhor a desfralda. Na sua pureza original, naturalmente, o nacionalismo carrega o peso da multidão, do território, da herança comum e das esperanças coletivas e é como uma descarga elétrica sobre organismos a estimular.

Foi igualmente arma da guerra fria em certa medida porque, auxiliando uma das Superpotências, agiam os partidos comunistas das nações interessadas. A preferência de cada um desses campos em alguns casos distorceu tanto a questão a ponto de parecer tratar-se de uma disputa entre o internacionalismo alienante dos americanos e a nacionalismo impoluto que preserva os legítimos interesses do país. Com o abrandamento da tensão bipolar o nacionalismo terá de adaptar-se às novas condições, tanto mais radicais quanto se espera um mundo futuro de excepcional interdependência.